




3 1761 11970507 7



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119705077>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 32

Tuesday, June 11, 1985

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 32

Le mardi 11 juin 1985

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-46, An Act to amend the Divorce Act

Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief

Bill C-48, An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada

CONCERNANT:

Projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce

Projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires

Projet de loi C-48, Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada

APPEARING:

The Honourable John C. Crosbie,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable John C. Crosbie,
Ministre de la Justice et Procureur général du Canada

WITNESSES:

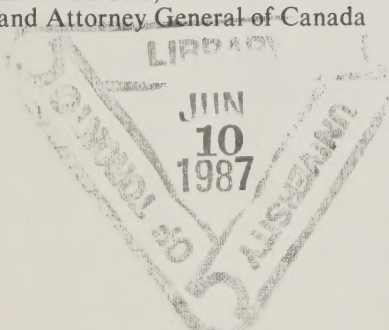
(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Blaine A. Thacker

Vice-Chairman: Pierre H. Cadieux

MEMBERS/MEMBRES

Patrick Boyer
Pauline Browes
Roger Clinch
Mary Collins
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Rob Nicholson
John V. Nunziata
Alan Redway
Joe Reid
Svend J. Robinson
Chris Speyer
Maurice Tremblay

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Blaine A. Thacker

Vice-président: Pierre H. Cadieux

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vincent Dantzer
François Gérin
Robert Horner
J. Robert Howie
Jim Jepson
Robert Kaplan
Alex Kindy
Allan Lawrence
Margaret Anne Mitchell
André Ouellet
John Reimer
Reginald Stackhouse
Bernard Valcourt
Pierre H. Vincent
Ian Waddell

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee



Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Wednesday, May 22, 1985

ORDERED,—That Bill C-46, An Act to amend the Divorce Act, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ORDERED,—That Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ORDERED,—That Bill C-48, An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ATTEST

ORDRES DE RENVOI

Le mercredi 22 mai 1985

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-47, Loi concernant la Loi sur le divorce et les mesures accessoires, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-48, Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

ATTESTÉ

pour Le Greffier de la Chambre des communes

MICHAEL B. KIRBY

for The Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 11, 1985

(34)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 9:45 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Alan Redway, Joe Reid, Svend J. Robinson, Chris Speyer and Blaine A. Thacker.

Alternate present: Robert Kaplan.

In attendance: Millie Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: From Family Mediation Canada: Dr. Howard Irving, President and Catherine Aitkin, LL.B.

The Orders of Reference, dated Wednesday, May 22, 1985, being read as follows:

ORDERED,—That Bill C-46, An Act to amend the Divorce Act, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ORDERED,—That Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ORDERED,—That Bill C-48, An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

In accordance with a recommendation of the Sub-committee on Agenda and Procedure, the Committee proceeded to consider Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Chairman called Clause 2.

Dr. Irving made a statement.

By consent, the Committee proceeded to consider its routine business.

On motion of Svend Robinson, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Professor Murray Rankin, University of Victoria, Victoria, B.C., who appeared before the Sub-committee on Agenda and Procedure of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, on May 30, 1985, with respect to its Order of Reference relating to the Access to Information Act and the Privacy Act.

The Chairman presented the NINTH REPORT of the Sub-committee on Agenda and Procedure, which is as follows:-

Your Sub-committee met on Thursday, May 30, 1985 to plan its future business with respect to Bill C-46, An Act to amend the Divorce Act, Bill C-47, An Act respecting divorce

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 JUIN 1985

(34)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 9 h 45, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Mary Collins, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Alan Redway, Joe Reid, Svend J. Robinson, Chris Speyer, Blaine A. Thacker.

Substitut présent: Robert Kaplan.

Aussi présente: Millie Morton, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De Médiation familiale du Canada: M. Howard Irving, président; Me Catherine Aitkin, avocat.

Lecture des ordres de renvoi du mercredi 22 mai 1985 est donnée en ces termes:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-47, Loi concernant la Loi sur le divorce et les mesures accessoires, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-48, Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défailants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Conformément à une recommandation du Sous-comité du programme et de la procédure, le Comité procède à l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant la Loi sur le divorce et les mesures accessoires.

Le président met en délibération l'article 2.

M. Irving fait une déclaration.

Par consentement, le Comité procède à l'étude de ses affaires courantes.

Sur motion de Svend Robinson, *il est convenu*,—Que le professeur Murray Rankin, de l'Université de Victoria, à Victoria en Colombie-Britannique, qui a comparu devant le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, le 30 mai 1985, au sujet de son ordre de renvoi ayant trait à la Loi de l'accès à l'information et à la Loi de la protection des renseignements personnels, soit remboursé de ses frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables.

Le président présente le NEUVIÈME RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure libellé en ces termes:-

Votre Sous-comité s'est réuni le jeudi 30 mai 1985 pour établir le calendrier de ses travaux portant sur le projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce, le projet de loi C-47,

and corollary relief and Bill C-48, An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada.

It has agreed to make the following recommendations:-

1. That all bills dealing with the amendments to the Divorce Act be considered individually for clause by clause study but the hearing of evidence be completed on C-47, as the subject matter of all the bills are related.
2. That hearings be held with the following witnesses in attendance:-

(a) During the week of June 10 to June 14, 1985:

TUESDAY, June 11, 1985

9:30 a.m.—Family Mediation Canada.

3:30 p.m.—The Honourable John Crosbie, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WEDNESDAY, June 12, 1985

3:30 p.m.—“*Le Barreau du Québec*”.

THURSDAY, June 13, 1985

3:30 p.m.—Canadians Organized for Parental Equality (Ottawa)

“*Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal*”.

(b) During the week of June 17 to 21, 1985:

TUESDAY, June 18, 1985

8:00 p.m.—Canadian Conference of Catholic Bishops.

WEDNESDAY, June 19, 1985

3:30 p.m.—Advisory Council on the Status of Women.

THURSDAY, June 20, 1985

11:00 a.m.—National Action Committee on the Status of Women.

(c) During the week of June 24 to 28, 1985:

TUESDAY, June 25, 1985

3:30 p.m.—Canadian Bar Association.

WEDNESDAY, June 26, 1985

3:30 p.m.—Officials from the Government of Manitoba.

THURSDAY, June 27, 1985

CLAUSE BY CLAUSE CONSIDERATION

Rob Nicholson moved,—That the NINTH REPORT of the Sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in.

On motion of Svend Robinson, it was agreed,—That the Sub-committee report be amended by scheduling the meeting for Wednesday, June 26, 1985, at 4:00 p.m. instead of 3:30 p.m.

Loi concernant le divorce et les mesures accessoires et le projet de loi C-48, Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défailants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada.

Il a convenu de faire les recommandations suivantes:-

1. Que tous les projets de loi traitant des modifications à la Loi sur le divorce soient étudiés séparément, article par article, mais que, tous étant étroitement reliés, l'audition des témoignages ne porte que sur le projet de loi C-47.
2. Que les audiences soient tenues avec les témoins suivants:-

a) Pendant la semaine du 10 au 14 juin 1985:

LE MARDI 11 juin 1985

à 9 h 30—Médiation familiale du Canada;

à 15 h 30—l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

LE MERCREDI 12 juin 1985

à 15 h 30—Le Barreau du Québec.

LE JEUDI 13 juin 1985

à 15 h 30—«*Canadians Organized for Parental Equality*» (Ottawa);

Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal.

b) Pendant la semaine du 17 au 21 juin 1985:

LE MARDI 18 juin 1985

à 20 heures—Conférence des évêques catholiques du Canada.

LE MERCREDI 19 juin 1985

à 15 h 30—Conseil consultatif de la situation de la femme.

LE JEUDI 20 juin 1985

à 11 heures—Comité national d'action sur le statut de la femme.

c) Pendant la semaine du 24 au 28 juin 1985:

LE MARDI 25 juin 1985

à 15 h 30—Association du barreau canadien.

LE MERCREDI 26 juin 1985

à 15 h 30—Fonctionnaires du gouvernement du Manitoba.

LE JEUDI 27 juin 1985

ÉTUDE ARTICLE PAR ARTICLE.

Rob Nicholson propose,—Que le NEUVIÈME RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Sur motion de Svend Robinson, *il est convenu*,—Que le rapport du Sous-comité soit modifié en reportant à 16 heures la séance prévue pour le mercredi 26 juin 1985, à 15 h 30.

And the question being put on the motion, as amended, it was agreed to.

It was agreed,—That the brief submitted by Family Mediation Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "JUST-28"*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

The witnesses answered questions.

At 11:01 o'clock a.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING (35)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Pierre H. Cadieux, Mary Collins, Sheila Finestone, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Joe Reid, Svend J. Robinson, Chris Speyer and Blaine A. Thacker.

Alternates present: Robert Kaplan and Alex Kindy.

In attendance: Millie Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Appearing: The Honourable John C. Crosbie, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: From the Department of Justice: François Chrétien, Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit and Glen Rivard, Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

The Minister made a statement.

It was agreed,—That the statement of the Honourable John C. Crosbie, Minister of Justice and Attorney General of Canada, to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "JUST-29"*).

The Minister and the witnesses answered questions.

At 4:45 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m., Wednesday, June 12, 1985.

La motion ainsi modifiée est mise aux voix et adoptée.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par Médiation familiale du Canada figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «JUST-28»*).

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Les témoins répondent aux questions.

A 11 h 01, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (35)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 15 h 35, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Pierre H. Cadieux, Mary Collins, Sheila Finestone, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Joe Reid, Svend J. Robinson, Chris Speyer, Blaine A. Thacker.

Substituts présents: Robert Kaplan, Alex Kindy.

Aussi présente: Millie Morton, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Comparaît: L'honorable John C. Crosbie, ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Témoins: Du ministère de la Justice: François Chrétien, avocat-conseil, Service de la politique et de la modification du droit en matière familiale; Glen Rivard, avocat-conseil, Service de la politique et de la modification du droit en matière familiale.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant la Loi sur le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Le Ministre fait une déclaration.

Il est convenu,—Que la déclaration de l'honorable John C. Crosbie, ministre de la Justice et Procureur général du Canada, au Comité permanent de la justice et des questions juridiques, figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «JUST-29»*).

Le Ministre et les témoins répondent aux questions.

A 16 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'au mercredi 12 juin 1985, à 15 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, June 11, 1985

• 0944

The Chairman: Order, please.

We are lacking a quorum for dealing with the subcommittee report. Therefore we will go straight to our order of reference dated May 22, 1985, consisting of three bills: Bill C-46, An Act to amend the Divorce Act; Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief; and Bill C-48, An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada.

• 0945

In accordance with the recommendation of the subcommittee, we shall deal with individual bills for clause-by-clause study, but the hearing of evidence will be completed on Bill C-47, clause 2. Therefore I ask the committee to postpone consideration of clause 1 of Bill C-47. It is a short title and it will be considered last. I now call clause 2.

On Clause 2—*Definitions*

The Chairman: We have before us, ladies and gentlemen, the association, Family Mediation of Canada, headed by Dr. Howard Irving. Dr. Irving, welcome to our committee; we look forward to your evidence.

I may say to the committee that Mr. Kaplan has served notice that he will be just a few minutes late but he is anxious to appear and is looking forward to hearing the evidence.

Dr. Irving, would you kindly introduce Ms Devlin and Ms Aitken and tell us about your agency. We will append your brief in any event, so you will not necessarily have to read it word for word although you have the option of doing that if you choose.

Dr. Howard Irving (President, Family Mediation Canada): Thank you, Mr. Thacker, and I want to thank the committee for allowing us to meet before you today. With me is Audrey Devlin, who is our Executive Director, and Catherine Aitken, who is on our reform committee and is a family lawyer here in Ottawa.

I should just tell you by way of introduction how important this really is for us today. It was just a few years ago that I was asked to give a speech before Family Court judges in Ontario, when I was to talk about mediation and to explain to them the advantages, etc. The judge who was introducing me got up and introduced me as Professor Howard Irving from the University of Toronto and said that I was going to speak on

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 11 juin 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous n'avons pas le quorum pour traiter du rapport du Sous-comité. Nous allons donc passer directement à notre ordre de renvoi en date du 22 mai 1985 et portant sur trois projets de loi: le projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce; le projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires; et le projet de loi C-48, Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défailants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrest, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada.

Conformément à la recommandation du sous-comité, nous traiterons chaque projet de loi individuellement, pour ce qui est de l'étude article par article, mais nous allons commencer à entendre les témoignages à propos de l'article 2 du projet de Loi C-47. Je demande donc au comité de reporter l'étude de l'article 1 du projet de Loi C-47. Il s'agit du titre abrégé et il sera étudié en dernier. Je mets l'article 2 en délibération.

Article 2—*Définitions*

Le président: Mesdames et messieurs, nous recevons aujourd'hui les représentants de l'association «Médiation familiale Canada» dirigés par le professeur Howard Irving. Professeur Irving, bienvenue à notre comité, nous avons hâte d'entendre votre témoignage.

J'ajouterai que monsieur Kaplan nous a fait savoir qu'il aurait quelques minutes de retard, mais qu'il a hâte d'être là et d'entendre les témoignages.

Professeur Irving, auriez-vous l'obligeance de nous présenter M^{me} Devlin et M^{me} Aitken, et de nous parler de votre organisme. Comme, de toute manière, nous allons annexer votre mémoire, il n'est pas nécessaire de le lire mot à mot, mais vous pouvez le faire si vous le désirez.

M. Howard Irving (président, Médiation familiale Canada): Merci, monsieur Thacker, et je remercie le comité de nous permettre de comparaître devant lui aujourd'hui. Aujourd'hui, je suis accompagné d'Audrey Devlin, notre directrice administrative et de Catherine Aitken, membre de notre comité des réformes et avocate spécialisée dans les affaires familiales à Ottawa.

En guise d'introduction, je tiens à vous dire l'importance que revêt cette comparaison pour nous aujourd'hui. Il y a à peine quelques années, on m'a demandé de faire un discours devant les juges du tribunal de la famille de l'Ontario, où je devais parler de la médiation et en expliquer les avantages. Le juge qui faisait les présentations s'est levé et m'a présenté comme le professeur Howard Irving de l'Université de Toronto et il a

[Text]

meditation. That was bad enough, but nobody laughed when he said that. So I think we have come a long way, and I really feel good about this opportunity.

Let me tell you a little bit about who we are so I can put this in the proper context. Basically, we are an interdisciplinary organization. We are made up of mediators, judges, lawyers and other behavioural scientists from across Canada. We have representatives in all the provinces and territories, and at this point we are about 350 to 400 in membership. That, I think, is extremely positive in view of the fact that we really became mandated in terms of our solicitations for membership only during last February.

We were helped considerably by Justice. We had received a grant of \$150,000 for a three-year term and we are, of course, quite grateful. We want to make it known, though, that we are an independent organization.

Among other things I think it is important for you to know is that we try to create information across Canada to enlighten people as to the value of mediation. We are concerned about research; we are concerned about helping families under stress resolve their disputes in the least destructive way. You may see in our brief on page 2—I will just review them for you—the objectives of the organization.

First of all, we are a consolidated national voice for influencing legislation and policy reform, which I think makes it quite suitable for us, I guess, to be here this morning. We are mandated to develop a code of ethics and standards of practice, which we are engaged in at the present time. We have a few brief reports regarding our code of ethics. We want to move toward a certification of family mediators so that we can get the legitimacy that is so important in a new field. We are beginning to develop training programs for mediators. We are organizing and supporting regional and provincial family mediation associations. Right now there are approximately seven to eight provinces who have their own mediation organizations. We want to develop a co-ordinated network pooling a common body of ideas, knowledge, and experience. We will be developing, as I said earlier, training through seminars, continuing education programs, where we will be working with mediators, lawyers, and, in fact, judges. We have published our first issue of *Resolve*, which is our quarterly news magazine, and I think each of you probably has a copy; if not, we will be glad to make sure you have one. We have been involved in encouraging and providing assistance for research. We did critique a research proposal for the Department of Justice. We are now engaged in developing a family mediation journal; it will be the first one of its kind in North America. And finally we will be running symposiums and conferences to help people upgrade their skills, and to help in terms of developing social policy and legislation as it pertains to alternative dispute resolution.

[Translation]

continué en disant que j'allais parler de la méditation. C'était assez décourageant, mais personne n'a ri lorsqu'il a dit cela. Alors je pense que nous avons parcouru beaucoup de chemin et je suis vraiment content de cette opportunité.

Je vais vous expliquer un peu qui nous sommes afin de vous mettre en contexte. Fondamentalement, nous sommes une organisation multidisciplinaire, composée de médiateurs, de juges, d'avocats et autres scientifiques du comportement de tout le pays. Nous avons des représentants dans toutes les provinces et tous les territoires et nous avons présentement de 350 à 400 membres. Je crois que ce nombre est extrêmement positif, compte tenu du fait que ce n'est qu'en février dernier que nous avons commencé à recruter des membres.

Le ministère de la Justice nous a énormément aidé. Nous avons reçu une subvention de 150,000 dollars pour une période de trois ans et nous en sommes bien sûr très reconnaissants. Toutefois, nous tenons à signaler que nous sommes une organisation indépendante.

Entre autres choses, il est important que vous sachiez que nous essayons de disséminer de l'information partout au Canada afin d'éclairer les gens sur la valeur de la médiation. Nous nous intéressons à la recherche; nous voulons à aider les familles qui vivent sous pression à résoudre leurs différends de la façon la moins destructive possible. À la page 2 de notre mémoire—je vais en faire un bref résumé—vous trouverez les objectifs de notre organisation.

Premièrement, nous sommes une voix nationale unifiée qui vise à influencer la réforme des lois et des politiques. Je pense qu'il est donc très pertinent que nous soyons là ce matin. Nous avons le mandat de développer un code déontologique et des normes de pratique, ce que nous avons entrepris. Nous avons quelques courts rapports portant sur notre code déontologique. Nous voulons en arriver à une certification des médiateurs familiaux afin d'obtenir la légitimité qui est tellement importante dans un nouveau domaine. Nous avons commencé à élaborer des programmes de formation pour les médiateurs. Nous créons des associations régionales et provinciales de médiation familiale et nous les aidons. À l'heure actuelle, il y a environ 7 ou 8 provinces qui ont leur propre organisme de médiation. Notre but est de développer un réseau coordonné regroupant des idées, des connaissances, des expériences communes. Je le répète, nous allons élaborer des programmes de formation offerts sous forme de séminaires, de programmes d'éducation permanente, où nous travaillerons avec les médiateurs, les avocats et même les juges. Nous avons publié notre premier numéro de «Résolution» qui est notre magazine trimestriel; je pense que vous en avez probablement reçu un exemplaire, sinon nous nous ferons un plaisir de vous en fournir un. Nous avons encouragé et aidé la recherche. Nous avons fait la critique d'un projet de recherche pour le ministère de la Justice. Nous sommes maintenant engagés dans la création d'un journal de médiation familiale qui sera le premier du genre en Amérique du Nord. Enfin, nous organiserons des symposiums et des conférences afin d'aider les gens à parfaire leurs compétences et aussi pour apporter une certaine aide en matière d'élaboration de lois et de politiques sociales portant sur d'autres méthodes de résolution des différends.

[Texte]

• 0950

I would like to now briefly tell you about why we think mediation is so critical at this point in time, and that our concern is that the present bill does not go nearly far enough in terms of advocating a mediation perspective.

I do not think this is going to be news to many of you, but divorce has become a common occurrence in Canada. In a study released in March 1984, Stats Canada reported that, at the current rate, 40% of all Canadian marriages will end in divorce; three-quarters of these will involve children; and this year alone in North America, more than 1.5 million marriages will end. This high volume of divorce cases puts a severe strain on the court system.

In the past decade the adversarial system, especially as it pertains to family law, has increasingly been called into question. The primary thrust of the criticism has been that adversarial court procedures are neither appropriate nor helpful for many couples. The adversarial process fails to promote the co-operation, communication, and compliance behaviours that are necessary if individuals are to work together as parents after they cease to be spouses.

A major difficulty of family law is that the problems brought by clients are frequently not legal problems. They are deep human problems in which law is involved. While the legal problems must be resolved, their resolution does not alleviate the human problem; and, more important for the lawyer, frequently the legal problem cannot be properly handled unless the human problem is dealt with.

As it is practised, adversarial divorce, with all its stress on fault, retaliation, win and loss, has no positive benefits for the contestants. Such legal battles over interpersonal relationships do not provide a healthy or just atmosphere for divorcing couples and their children. Lawyers are expected to act beyond their capabilities; judges must make decisions on matters outside their training; counsellors struggle with legal issues they cannot resolve, and the system is labelled "unjust"!

These problems have resulted in a recent effort to find alternative methods to resolve family disputes. One such innovation is family mediation: an agreement-oriented process with an impartial third party whereby families are helped to identify and clarify issues between them, and are assisted in coming to an agreement on some or all of these issues.

I want to underscore this next sentence: lawyers are involved throughout the mediation process.

• 0955

There seems to be a myth that is cast about that mediators will take over from lawyers and that the process itself will not involve the lawyers who are so necessary in helping to bring

[Traduction]

J'aimerais maintenant vous dire brièvement pourquoi selon nous, la médiation est tellement essentielle en ce moment et vous faire part également de notre inquiétude concernant le projet de loi actuel qui, à notre avis, ne va pas assez loin dans la promotion de la médiation.

Je ne vous apprend rien en vous disant que le divorce est devenu un phénomène très courant au pays. Dans une étude publiée en mars 1984, Statistique Canada rapportait que, en se basant sur le taux actuel, 40 p. 100 des mariages finiraient par un divorce, que les trois quarts de ces divorces impliqueraient des enfants et que cette année en Amérique du Nord 1,5 million de mariages se termineront par un échec. Ce nombre élevé de divorces constitue une lourde charge pour les tribunaux.

Au cours de la dernière décennie on a de plus en plus remis en question le système contradictoire, surtout en ce qui touche le droit de la famille. La première critique c'est que les procédures contradictoires des tribunaux ne conviennent pas à beaucoup de couples et ne les aident en rien. Le processus contradictoire va à l'encontre de la coopération, de la communication et de la souplesse de comportement qui sont nécessaires si les personnes doivent travailler ensemble en tant que parents après avoir cessé d'être conjoints.

Une difficulté majeure du droit de la famille, c'est que très souvent les problèmes soulevés par les clients ne sont pas d'ordre juridique. Ce sont des problèmes humains, profonds, dans lesquels la loi intervient. Quoique les problèmes juridiques doivent être résolus, leur résolution n'allège en rien le problème humain et, ce qui est plus important pour l'avocat, très souvent il est difficile de s'attaquer aux problèmes juridiques à moins de résoudre d'abord le problème humain.

Tel qu'il existe présentement, le divorce contradictoire, qui insiste beaucoup sur la responsabilité, la vengeance, la victoire ou la défaite, n'a aucun effet positif pour les parties. De telles batailles juridiques sur des relations interpersonnelles ne conduisent pas à une atmosphère saine ou juste pour les couples qui divorcent et pour leurs enfants. On s'attend à ce que les avocats aillent au-delà de leurs capacités, que les juges prennent des décisions sur des questions dans lesquelles ils n'ont pas de formation, que les conseillers se débattent avec des questions juridiques qu'ils ne peuvent résoudre, et le système est qualifié d'«injuste»!

Pour vaincre ces difficultés, des efforts ont été fait récemment pour trouver une autre façon de résoudre les conflits familiaux. La médiation familiale est l'une de ces innovations. Il s'agit d'un processus dans lequel un tiers impartial aide les familles à déterminer et à éclaircir leurs problèmes et à arriver à une entente sur une partie ou sur la totalité de ces problèmes.

Je tiens à insister sur la phrase suivante: les avocats participent à ce processus de médiation du début à la fin.

Il semble y avoir un mythe voulant que les médiateurs vont remplacer les avocats et que ceux-ci n'auront plus à intervenir dans le processus, alors que leur aide est tellement nécessaire

[Text]

about these settlements. I just wanted to make that point clear to you, that mediation does in fact involve lawyers throughout the process.

In terms of defining it, I will just go over the key points. Mediation, first of all, is goal focused; it is task oriented and a time-limited process that emphasizes the present and the future, not the past. If you were to ask judges about mediation, I am sure they would tell you about all the terrible things that have happened to people in their unhappy marriages. We are not concerned about stressing the unhappy marriage part as much as we are interested in helping people restructure their marital relationship so it can function effectively after divorce in continued parenting.

We believe we have to help people restructure the parent-child relationship best to meet the needs of each family member. We want to create a model of communication and problem-solving that will help family members in future dealings. We feel this is critical. For example, you may be able to help somebody settle a dispute, but that dispute has to have durability. These people are going to be negotiating around decisions for their children for many, many years so the process of mediation has to take people beyond dispute resolution into dealing with future conflicts that may occur.

Finally, in facilitating the adjustment to divorce, many people have a very difficult time letting go. They bring their children in as pawns in their own battles, and we have to try to help them see that they have to strike out for a new life and concern themselves with what is going to be in the best interests of their children.

All of this sounds quite saleable. It is clearly an important concept. To put families' and children's needs and wishes before anything else clearly is quite commendable. But I do not want you to feel that they are our personal values. We have researched; a great deal of research has been done in the field.

I myself was involved in a research project where Health and Welfare Canada and the Ministry of the Attorney General spent over \$400,000—that is, close to a half million dollars . . . from 1976 to 1979. We had proved at that time, unequivocally, that mediation was extremely helpful in helping children and parents. There have been numerous studies that have followed and there were studies that preceded ours. I have listed for you in the section on research and evaluation the major studies that have been conducted, and I can tell you that the outcome of these studies really points out two or three major points for our interest. Those are that approximately 70% to 80% of the studies that have been done have proven that people will reach an agreement; that in terms of cost benefit, as I say here on page 5, you will see that the studies have unequivocally pointed to cost savings for families.

In another study we interviewed 53 lawyers who concentrated in family law and asked them what they thought of this project on mediation. They told us that initially it helps avoid

[Translation]

pour aboutir à des ententes. Je tenais simplement à préciser que les avocats participent à tout le processus de médiation.

Je vais le définir en vous donnant les points clés. D'abord, la médiation fonctionne par objectifs, c'est un processus visant une tâche à accomplir dans un temps limité, où l'on insiste sur le présent et l'avenir, non sur le passé. Si l'on demandait l'opinion des juges sur la médiation, je suis convaincu qu'ils parleraient de toutes les choses terribles que les gens ont subies durant leur mariage malheureux. Nous ne voulons pas insister sur l'aspect malheureux du mariage; ce que nous voulons, c'est aider les gens à restructurer leurs relations conjugales, afin qu'ils puissent fonctionner efficacement, après le divorce, dans leur rôle de parent.

Nous croyons que nous devons aider les gens à restructurer leurs relations parent-enfant, afin de mieux répondre aux besoins de chaque membre de la famille. Nous voulons créer un modèle de communication et de solution des problèmes qui aidera les membres de la famille dans leurs rapports futurs. Nous croyons que cela est essentiel. Par exemple, nous pouvons aider quelqu'un à régler un conflit, mais cette solution doit être durable. Car, pendant de nombreuses années, ces personnes devront négocier des décisions concernant leurs enfants; donc, le processus de médiation doit amener les gens au-delà du règlement d'un conflit, pour qu'ils puissent faire face aux conflits futurs possibles.

En dernier lieu, notre rôle consiste à faciliter l'ajustement au divorce, car bien des personnes s'agrippent jusqu'à la fin. Elles se servent des enfants dans leur propre bataille, et nous devons essayer de les aider à comprendre qu'elles doivent chercher à se faire une nouvelle vie et se préoccuper de ce qui sera dans le meilleur intérêt de leurs enfants.

Tout cela semble très acceptable. Il va sans dire que c'est un concept important. C'est sans doute très louable de faire passer les besoins et les désirs des familles et des enfants avant toute autre chose. Mais je ne voudrais pas vous donner l'impression que ce sont nos valeurs personnelles. Nous avons effectué des recherches; il y a eu énormément de recherche faite dans ce domaine.

De 1976 à 1979, j'ai participé à un projet de recherche pour lequel Santé et Bien-être social Canada et le ministère du procureur général ont dépensé plus de 400,000 dollars—c'est près d'un million de dollars. À l'époque, nous avions établi hors de tout doute que la médiation est très utile aux parents et aux enfants. D'autres études avaient été effectuées avant la nôtre, et il y en a eu beaucoup d'autres après également. Dans la partie sur la recherche et l'évaluation, j'ai inclus une liste des principales études qui ont été faites, et je puis vous dire que le résultat de ces études indique qu'il y a vraiment deux ou trois principaux points qui nous intéressent. Il en ressort que 70 à 80 p. 100 de ces études prouvent que les personnes en arrivent à un accord; sur le plan des coûts-avantages—c'est à la page 5—je le répète, vous verrez que les études démontrent sans l'ombre d'un doute qu'il y a des économies de coûts pour les familles.

Dans une autre étude, nous avons interviewé 53 avocats s'occupant de droit de la famille et nous leur avons demandé ce qu'ils pensaient de ce projet de médiation. Ils nous ont dit

[Texte]

unnecessary litigation, that it better prepares the parties to understand the issues, that it allows the client to use legal services more appropriately, and finally, and perhaps more importantly, that it reduces the client's emotional turmoil. These were responses from lawyers who were involved in a lot of family law and who knew what litigation... and what the project was trying to offer.

In the United States, the Denver Custody Mediation Project is one of the most famous ones. They also replicated a number of other studies and found that 80% of the couples were able to reach agreement. It is interesting that a lot of these people reach agreement even late in the stages, like at the courtroom door.

• 1000

So here you have all kinds of money and court time and costs that are being spent and then they are sent to mediation and they arrive at an agreement. We found in the Toronto study that you would even have higher rates of agreement if people came to mediation earlier in the process.

The same kinds of things were identified in Connecticut, in Washington; and I will just mention that they are found on pages 6 and 7 in the brief.

As for saving money, I would like to point out to you that in May 1981 the Ontario government conducted a cost-effectiveness study of the Kingston family court mediation service. The results showed an hour of mediation costing \$27 and an hour of court time in the same city costing about \$273. These are conservative figures; and I want to point out that they did not, in fact, mention the lawyer's fees, which can range anywhere from \$100 to \$200 an hour. Parker in his study in North Carolina found that adversarial divorce was costing about \$2,359 and a mediation settlement was \$764. McIsaac, who was the Director of the Los Angeles conciliation court, which probably has the most sophisticated mediation service—their service, believe it or not, dates back to 1939—found mediated cases were three times less likely to wind up in court on post-divorce problems and disputes.

We also have research that I have not put in the brief but which I want to mention to you. There is a family mediation service of Ontario funded by the law society. It is located in the Supreme Court of Ontario. After two years they have found that approximately 85% of the cases that come to the mediation service reach agreement and the durability of these agreements is also in the 85% range. So when they studied and did a follow-up approximately a year later, about 85% of the people who had settled were still living in that agreement. I think it is important to know that you have to be able to live up to the agreement, and the agreement itself is not important unless it has that durability.

I would just, in trying to summarize, mention to you that in view of the fact that all these studies—and they have been

[Traduction]

qu'au départ, ce serait utile pour éviter des litiges inutiles, que cela prépare mieux les parties à comprendre ce qui est en jeu, que cela permet au client d'utiliser les services juridiques de façon plus pertinente, et, finalement, et peut-être le plus important, que cela réduit le bouleversement émotif du client. Ce sont là des réponses d'avocats qui font beaucoup de droit de la famille et qui savent ce que comporte un litige et ce que le projet essaie d'offrir.

Aux États-Unis, le *Denver Custody Mediation Project* est l'un des plus fameux. Ils ont aussi fait beaucoup d'autres études semblables, pour constater que 80 p. 100 des couples étaient en mesure d'arriver à une entente. Il est intéressant de noter que beaucoup de gens arrivent à une entente, même à la dernière étape, soit à la porte du tribunal.

Donc, les gens dépensent de l'argent, passent du temps devant les tribunaux, engagent des frais pour ensuite être envoyés en médiation, où ils arrivent à une entente. À Toronto, l'étude a révélé que le taux d'entente serait plus élevé si les gens avaient recours au processus de médiation plus tôt.

Les mêmes constatations ont été faites au Connecticut et à Washington. Je vous signale qu'on les retrouve aux pages 6 et 7 du mémoire.

Pour ce qui est des économies, je tiens à vous indiquer qu'en mai 1981, le gouvernement ontarien a fait une étude sur l'efficacité-coût des services de médiation du tribunal familial de Kingston. Les résultats ont démontré qu'une heure de médiation coûte 27 dollars et qu'une heure de temps de tribunal dans la même ville, coûte 273 dollars. Ce sont là des chiffres conservateurs, et je vous signale qu'ils ne tiennent pas compte des honoraires d'avocat, qui peuvent varier entre 100 dollars et 200 dollars l'heure. Dans l'étude qu'il a effectué en Caroline du Nord, Parker a constaté qu'un divorce coûtait environ 2,359 dollars, alors qu'une entente par médiation ne coûtait que 764 dollars. McIsaac, qui était le directeur du tribunal de consultation de Los Angeles, qui possède probablement le service de médiation le plus perfectionné—croyez-le ou non, ce service remonte à 1939—a constaté que la probabilité de recours aux tribunaux pour des problèmes et des conflits après le divorce était trois fois moindre dans les cas de médiation.

Nous avons également une recherche que je n'ai pas mentionnée dans le mémoire, mais dont je veux vous parler. La *Law Society of Upper Canada* finance un service de médiation familiale qui est logée à la Cour suprême de l'Ontario. Après deux ans d'exercice, ils ont constaté que dans environ 85 p. 100 des cas renvoyés au service de médiation, on en arrive à une entente et que cette entente est durable dans 85 p. 100 des cas également. Donc, environ un an après, lorsqu'ils ont fait le suivi des cas, ils ont constaté qu'environ 85 p. 100 des gens ayant conclu une entente vivaient toujours conformément à cette entente. Il est important de savoir que vous devez pouvoir respecter les termes de l'entente et que l'entente elle-même ne vaut rien à moins d'être durable.

En résumé, compte tenu du fait que toutes ces études—et elles sont nombreuses—indiquent des résultats positifs...

[Text]

numerous—have shown positive results... yet from a practical perspective we have not moved significantly on the recommendations. I think this is the key point for this committee. Mr. Justice George Walsh, the Head of the Family Law Division of the Supreme Court of Ontario, states his view in this way:

The recent amendments to the Children's Law Reform Act contain the only statutory provision in Canada for the resolution of family disputes by mediation. The acceptance of mediation as an attractive alternative and viable adjunct to the adversary process is a significant breakthrough in family law. I am convinced that it will play an ever-increasing role with benefit not only to the families involved but also to the state as it reduces the economic burden that these family disputes now place upon our courts.

I would like to put our recommendations in context. We certainly applaud moving away from four grounds. While pleased to see the first mention of joint custody in a federal statute, we would recommend that the provisions concerning mediation as proposed in Bill C-47 be revised to include a more realistic and beneficial approach for separating and divorcing families, regarding family mediation as an alternative method of dispute resolution. We feel the bill just mentions in passing the value of mediation. When you think about the fact that we have waited 16 or 18 years for this opportunity, we feel we really have to be much more enlightened and much more reform-oriented when it comes to helping families resolve these disputes. So what we are recommending, I will go over the first one for you. I do not know, Mr. Chairman, whether you want me to take one at a time or to read through the recommendations as we have them listed.

• 1005

Mr. Speyer: On a point of order, Mr. Chairman, Chairman, I have read the brief on two occasions, and I think probably all the members have. I am concerned, because we finish at 11 a.m. and there is another committee commencing then, that we are not going to have an opportunity to ask the questions we want to ask. I would very strongly suggest that we ask questions. I am going to be 15 minutes. I think Mr. Kaplan will be 15 minutes, certainly Mr. Robinson, and I know members of my party wish to ask questions. I think most of us have read the brief.

The Chairman: Is there a feeling in the committee as a group...? Has everyone read the brief? Do you want to go directly into questioning then?

Just prior to going into that might we just quickly for one minute deal with, now that we have our...

Mr. Robinson: Mr. Chairman, rather than just cutting Dr. Irving off entirely, I was wondering if maybe we should just give him a couple of minutes to summarize the major points. I agree with Mr. Speyer's concern, but maybe just an opportunity to close would be appropriate.

[Translation]

toutefois, sur le plan pratique, il n'y a pas de progrès sensible sur les recommandations. Je pense que pour le Comité, c'est là l'élément clef. Le juge George Walsh, chef de la division du droit de la famille de la Cour Suprême de l'Ontario, exprime son opinion comme ceci:

Les récents amendements au «*Children's Law Reform Act*» contiennent la seule disposition statutaire, au Canada, pour résoudre les conflits familiaux par médiation. L'acceptation de la médiation comme une possibilité intéressante et un complément viable au processus contradictoire constitue une percée appréciable dans le droit de la famille. Je suis convaincu que ce processus jouera un rôle sans cesse plus important, avantageant non seulement les familles visées, mais aussi l'État, puisqu'il réduit le fardeau économique que ces conflits familiaux imposent à nos tribunaux.

Je tiens à situer nos recommandations dans leur contexte. Nous applaudissons certainement le fait qu'on abandonne quatre motifs. Quoique nous soyons heureux de voir que, pour la première fois, les lois fédérales parlent de garde conjointe, nous recommandons que les dispositions visant la médiation, telles que proposées dans le projet de loi C-47, soient révisées pour inclure une démarche plus réaliste et avantageuse pour les familles vivant une séparation ou un divorce, et que l'on considère la médiation familiale comme une autre méthode de règlement des conflits. Selon nous, le projet de loi n'insiste pas sur la valeur de la médiation. Lorsqu'on pense que nous avons attendu 16 ou 18 ans pour cette occasion, nous pensons que nous devons vraiment être plus éclairés et plus orientés vers la réforme lorsqu'il s'agit d'aider des familles à résoudre ces conflits. Quant aux recommandations, monsieur le président, préféreriez-vous que je les prenne séparément ou que je vous les lise toutes?

M. Speyer: J'invoque le Règlement, monsieur le président. J'ai lu le mémoire deux fois, comme sans doute tous les membres du Comité. La séance se termine à 11 heures, heure à laquelle débute la séance d'un autre comité. Nous n'aurons peut-être pas le temps de poser les questions que nous aimerions poser et, par conséquent, je suggère que nous posions les questions tout de suite. Je disposerai de 15 minutes, M. Kaplan également, M. Robinson aussi, et je sais que des membres de mon parti désirent également poser des questions. Nous avons pour la plupart lu le mémoire.

Le président: Le Comité est-il d'accord? Est-ce que tout le monde a lu le mémoire? Voulez-vous passer directement aux questions?

Auparavant, cependant, étant donné que nous avons le quorum...

M. Robinson: Monsieur le président, plutôt que d'interrompre M. Irving, nous devrions peut-être lui donner quelques minutes pour qu'il résume ses différentes recommandations. Je partage la préoccupation de M. Speyer, mais je crois que nous devrions donner au témoin la possibilité de terminer rapidement son exposé.

[Texte]

The Chairman: Before that, might I just deal with a subcommittee report, now that I believe we have our quorum? Could I have a motion that the reasonable travelling and living expenses be paid to Professor Murray Rankin of the University of Victoria, who appeared before our subcommittee?

Mr. Robinson: I so move, Mr. Chairman.

Motion agreed to

The Chairman: Would you also take a quick look at the ninth report of the subcommittee, which gives the schedule of witnesses during this week and next week and the week after? We have several other witnesses that we will have to discuss this afternoon, as to whether you wish them to appear. But this is the schedule from the people who have agreed to come so far. Could I have a motion?

Mr. Nicholson: I so move, Mr. Chairman.

Motion agreed to

The Chairman: Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I agree with the proposal. There was one suggested change for Wednesday, June 26, which I made to Ms Sirpaul. I wonder whether it might be possible to change that meeting time to 4 p.m. instead of 3.30 p.m. I am going to be flying in from the west and my flight gets in just before 4 p.m. So if it is possible to . . .

An hon member: Agreed.

The Chairman: Okay, 4 p.m. Moved concurrence, subject to the one change, Wednesday, June 26, 1985 at 4 p.m.

Dr. Irving, would you then maybe just quickly go through your recommendations and then we will go to questions?

Dr. Irving: Thank you.

I think our most important recommendation is the first one; that we would require, upon filing for divorce, where there is a contest . . . Obviously, if people are in agreement we are not asking them to go to mediation. But where there is a contest, we would like to see the parties appear before a mediator for what we call an orientation session. We are not advocating mandatory therapy or counselling or any of that. We are just saying, give people who are beginning to get into a contest, into a conflictual situation, an opportunity to have this orientation session before they go on to litigation, so that the mediator can explain to them the advantages of trying to settle the dispute in the least destructive way.

We also would advocate that at any stage in a divorce proceeding either spouse may make an application to the court to have the disputed issues of custody and support referred for mediation.

Also, under confidentiality, Family Mediation Canada is recommending that all the communications with a mediator be privileged and impose on the mediator a duty of confidentiality

[Traduction]

Le président: Auparavant, cependant, puisque nous avons le quorum, j'aimerais que l'on mette aux voix le rapport du Sous-comité. Un membre du Comité pourrait-il proposer le remboursement de frais raisonnables de voyage et de séjour au professeur Murray Rankin, de l'Université de Victoria, qui a comparu devant le Sous-comité?

M. Robinson: J'en fais la proposition, monsieur le président.

La motion est adoptée

Le président: Pourriez-vous également jeter un rapide coup d'oeil sur le neuvième rapport du Sous-comité, qui nous donne le calendrier des témoignages au cours de cette semaine et des deux semaines suivantes? Cet après-midi, nous devons discuter des autres témoins que nous aimerions voir comparaître. J'aimerais cependant avoir une motion concernant les dates de comparution prévues dans l'échéancier.

M. Nicholson: J'en fais la proposition, monsieur le président.

La motion est adoptée

Le président: Monsieur Robinson.

M. Robinson: Je suis d'accord avec la proposition. J'ai proposé à M^{me} Sirpaul un changement au sujet du mercredi 26 juin. Serait-il en effet possible de modifier l'heure de la réunion, pour que celle-ci ait lieu à 16 heures, et non 15h30? Je reviendrai de l'Ouest cet après-midi-là, et mon vol arrivera à Ottawa un peu avant 16 heures. Par conséquent, s'il était possible . . .

Une voix: D'accord.

Le président: D'accord pour 16 heures. Le rapport est donc adopté avec une modification au sujet de l'heure; la réunion aura lieu le mercredi 26 juin 1985, à 16 heures de l'après-midi.

Monsieur Irving, vous pourriez peut-être rapidement nous donner vos recommandations, après quoi nous pourrions passer aux questions.

M. Irving: Merci.

Notre recommandation la plus importante est la première: en cas de conflit entre les parties demandant le divorce, celles-ci devraient se présenter devant un médiateur afin d'assister à une séance d'orientation. Dans les cas où les conjoints demandant le divorce sont d'accord, ils n'ont pas besoin, c'est évident, de se présenter en médiation. Nous ne préconisons pas la thérapie ou le counselling obligatoire, nous recommandons simplement que les personnes qui se trouvent dans une situation de conflit devraient avoir la possibilité de bénéficier de cette séance d'orientation avant de commencer l'action en divorce. Au cours de cette séance, le médiateur pourrait leur expliquer les avantages qu'il y a à régler le différend de la façon la moins destructrice possible.

Nous recommandons également qu'à toutes les étapes de l'action en divorce, chaque conjoint puisse présenter devant le tribunal une demande de médiation en matière de garde, ainsi que pour les questions financières.

Family Mediation Canada recommande également que toute communication avec le médiateur soit considérée comme confidentielle. Le médiateur devrait être tenu au secret, sauf

[Text]

except where there are reasonable grounds to believe that a child has been abused or is in imminent danger of abuse or unless both parties agree to waive the privilege. There are two reasons why we feel this is necessary. One is that we need to have full disclosure. And two, a lot of lawyers will advise their clients, if they feel that what they say is going to be used later on in a court, not to say certain things. If they are not saying certain things, then we feel our hands are tied in trying to help people resolve these disputes, and there is plenty of research to support that notion.

• 1010

Under education, we recommend the deletion of the phrase "known to him", which is in subclause 9.(2). Given the importance of the mediation process, we feel there should be a positive obligation imposed to find out the mediation services available. Family Mediation Canada can help with that. We certainly think the Departments of Justice and Health and Welfare would support that priority.

In the filing of the certificate, we are proposing amendments that there is a duty to be imposed upon legal advisers to provide their clients with a written explanation of the mediation process. It seems to me you have to go beyond saying there is a duty. If you recall, in the previous legislation there was a duty to inform people about reconciliation, and a lot of lawyers felt that was perfunctory, that it really did not serve any purpose. We are not talking about reconciliation; we are talking about mediation. We are saying: Okay, the marriage is over, but at least give people an opportunity to know about these services and bring them face to face with a mediator.

Finally, regarding co-operative parenting, we applaud the philosophy expressed in subclauses 16.(3) and 16.(6), which really does begin to touch upon the fact that parents are forever and that one should not have superior rights over the other, that parental rights and obligations should remain the same as they were in the marriage. We feel something has to be said to support that in a stronger way than is already in the bill.

I think that would be enough for me, Mr. Chairman. I would be happy to answer any questions, and my colleagues would be joining me, of course.

The Chairman: Thank you, Dr. Irving. Mr. Nunziata, you have 15 minutes.

Mr. Nunziata: Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome Dr. Irving and his colleagues.

I was most impressed with your brief. I have had occasion to discuss mediation with Ms Devlin in the past and I have been most impressed with her commitment and dedication and her

[Translation]

dans les cas où il existe des raisons raisonnables de croire qu'un enfant fait l'objet ou est en danger imminent de faire l'objet de sévices, ou à moins que les deux parties ne soient d'accord pour renoncer à ce privilège. Nous estimons que la confidentialité est nécessaire pour deux raisons, premièrement, parce que nous estimons que les conjoints désirant se séparer doivent avoir la possibilité de faire toutes les révélations voulues devant le médiateur, deuxièmement, parce que la plupart des avocats conseillent à leurs clients de ne rien révéler qui pourrait être utilisé par la suite au tribunal. Si nos clients ne peuvent nous dire certaines choses, nous ne pouvons les aider à résoudre leurs différends. La recherche faite en ce domaine le montre bien.

En ce qui concerne l'éducation des clients, nous recommandons de supprimer l'expression «qu'il connaît», à l'article 9(2). Étant donné l'importance du processus de médiation, nous estimons que l'avocat devrait se sentir obligé de chercher quels sont les services de médiation disponibles. Notre organisation peut être utile à ce sujet. À notre avis, les ministères de la Justice et de la Santé et du Bien-être social devraient appuyer une telle priorité.

Nous proposons également des amendements prévoyant que les avocats ont le devoir de fournir à leurs clients, par écrit, une explication du processus de médiation, et ceci au moment de l'attestation. Il me semble qu'il ne faudrait pas simplement se borner à dire que tel est le devoir de l'avocat. La loi précédente prévoyait en effet déjà que l'avocat devait informer le couple sur le point de se séparer de la possibilité de se réconcilier. Or, beaucoup d'avocats estimaient qu'une telle disposition était là simplement pour la forme et ne servait à aucun but précis. Nous ne parlons pas de réconciliation, mais bien de médiation. Nous reconnaissons que le mariage est peut-être terminé, mais que les anciens conjoints devraient au moins avoir la possibilité d'être mis au courant des services disponibles et qu'ils devraient également avoir une séance avec un médiateur.

Finalement, en ce qui concerne le parentage coopératif, nous appuyons les dispositions des paragraphes 16(3) et 16(6) prévoyant que la relation de parent est une relation éternelle et que l'un ne devrait pas avoir plus de droits que l'autre. Ces paragraphes prévoient également que les droits et obligations restent les mêmes que dans le mariage. Il faudrait que la loi le précise encore davantage.

Je vous ai donné les points essentiels, monsieur le président, et je serais maintenant prêt à répondre, ainsi que mes collègues, aux questions que vous voudrez bien nous poser.

Le président: Merci, monsieur Irving. Je donne la parole à M. Nunziata, qui dispose de 15 minutes.

M. Nunziata: Merci, monsieur le président. Je souhaite la bienvenue à M. Irving et à ses collègues.

Votre exposé est très impressionnant. J'ai eu l'occasion de discuter de médiation avec M^{me} Devlin dans le passé et j'ai été très impressionné par son engagement, son dévouement et ses

[Texte]

knowledge of the subject-matter. I have certainly benefited considerably by speaking to her about the subject.

I would first like to ask a question with respect to the whole concept of mediation. It seems to me that mediation assumes you are dealing with rational people, and my experience has been that for the most part when couples are divorcing they tend to become less rational. I would like to ask who likely candidates are for mediation. Are all divorcing couples possible candidates, or is there a description of the likely candidates?

Dr. Irving: I think it is a good question. According to the research, if you get people early enough in the process, first of all, they are all likely candidates to settle disputes in the least destructive way. I think the question has to be put: What is the alternative if we do not give them that opportunity? You have people who are at risk. There are very few people who do not get very close to a psychotic state when they are going through a divorce they do not want and when they have children, so we are well aware of the fact that they are irrational. But we feel that, in giving people at least an opportunity to get into a situation that is going to consider those needs rather than putting them into a destructive process, we would have a much better chance. It is true that some people are not good candidates, and those are the people who, I guess, need some kind of intensive counselling or therapy, who cannot accept the fact that their marriage is over and may have some deep psychiatric problems in the first place. But most of the research tells us that the majority of people, if you get them early enough in the process, will mediate and will do this in the least destructive way.

Mr. Nunziata: What role does reconciliation play in the mediation process? Is there any attempt at all?

Dr. Irving: There is an attempt. The first thing you try to do is see if there is any spark, any hope. Is there anything we can do to get these people together? That is usually successful in about 10% of the cases. So for the majority of the cases, by the time they come to mediation they have already made up their minds that they want to separate.

Really to deal with your question, I think it should be a two-pronged process. The first part of mediation is to see whether or not there is any viability in the marriage. But if there is not, I think we have to move ahead to try to help people separate.

• 1015

Mr. Nunziata: But how much emphasis is put on reconciliation? It seems to me that mediation begins when there is that understanding that the marriage is over; the differences are irreconcilable. It is the end. Does reconciliation play a role throughout the mediation process? Or do you assess the situation at the outset, decide that it is over, and then that is the end of reconciliation?

[Traduction]

connaissances en la matière. Mes discussions avec elle ont certainement été très bénéfiques.

J'aimerais tout d'abord vous poser une question portant sur ce concept de la médiation. Il me semble que parler de médiation, c'est parler de personnes raisonnables. Or, d'après mon expérience, les personnes qui cherchent à divorcer ont tendance à être peut-être un peu moins rationnelles que cela. Quels sont donc les candidats possibles pour la médiation? Tous les couples à la veille du divorce sont-ils des candidats possibles, ou y a-t-il un candidat modèle?

M. Irving: C'est une bonne question. La recherche révèle que, si la médiation a lieu tout au début du processus de séparation, il est toujours possible de régler les différends de la façon la moins destructrice possible. La question que l'on doit se poser est celle de savoir s'il existe d'autres possibilités. Certaines personnes sont dans une situation plus fragile que d'autres. Il y a, en effet, très peu de personnes qui se trouvent dans une bonne situation psychologique lorsqu'elles doivent assumer un divorce qu'elles ne veulent pas et lorsqu'elles ont des enfants. Nous savons tous très bien que ces personnes deviennent irrationnelles. Cependant, nous estimons qu'en donnant à ces mêmes personnes au moins la possibilité d'évaluer les besoins plutôt que de voir les choses uniquement de façon négative, la situation est nettement meilleure. Il est exact de dire que certaines personnes ne représentent pas de bons candidats à ce processus de médiation; il s'agit sans doute de personnes qui ont besoin de séances intensives de consultation, d'orientation et de thérapie. Ces personnes ne peuvent en effet accepter le fait que leur mariage est terminé; de plus, elles ont sans doute des problèmes psychiatriques profonds sous-jacents. La recherche faite en la matière démontre bien que, dans la majorité des cas, si le processus de médiation est entrepris très rapidement, les chances de succès sont bonnes et l'atmosphère n'en est pas une de destruction.

M. Nunziata: Quel rôle joue la réconciliation dans le processus de médiation? Essaie-t-on, d'une façon ou d'une autre, de susciter celle-ci?

M. Irving: La première chose que l'on essaie de faire, c'est de voir s'il existe encore un espoir de réconciliation. Cela se produit généralement dans 10 p. 100 des cas. Ainsi donc, dans la majorité des cas, les couples ont déjà décidé qu'ils voulaient se séparer au moment de la médiation.

En fait, il devrait s'agir d'un processus double. Tout d'abord, au cours de la médiation, il faudrait déterminer si, oui ou non, le mariage peut être ranimé. S'il n'y a aucun espoir, il faut alors passer à l'étape suivante, qui consiste à aider le couple à se séparer.

M. Nunziata: Mais met-on beaucoup l'accent sur la réconciliation? Il me semble que la médiation commence lorsqu'il est bien compris que le mariage est terminé et que la réconciliation est impossible. Essaie-t-on, tout au cours de la médiation, de réconcilier le couple? Ou bien évaluez-vous la situation au départ, décidez-vous que le mariage est terminé, et qu'aucune réconciliation n'est possible?

[Text]

Dr. Irving: We know of people who in fact remarry; then, they come back and decide to get married again. That opportunity of people's staying together is always with us. All of us in this field know very clearly that there is no such thing as a creative divorce. I have read books that talk about uncoupling; all I can think of is a train wreck. I think we have to be very clear that whenever you can get a marriage back on track, where people can get together, live together, provide for their children, that has to be the best situation. It is only when that cannot happen that I think we have to help people. So to answer your question directly, we always look for the possibility of saving marriages, if I can use that concept.

Mr. Nunziata: With respect to the issues, what issues would you most likely succeed at? Would it be financial matters or custody and access, for example?

Dr. Irving: I think experience to date has been with custody and access. We seem to be the most successful with that aspect. I think the reason is that we have not had enough experience in what we call "comprehensive mediation", which includes the financial aspects. But the research that is coming out now is very encouraging.

I think what we are seeing is what we call almost a "sequential mediation", where we do very well with the custody and access; we have people resolve that problem. Then they are put in a better atmosphere to settle their financial matters. So it is part of the total process. But in terms of success rates, I think we do a lot better with custody and access.

Mr. Nunziata: Mr. Chairman, I have just one last question before I pass the floor to my colleague. Bill C-47 is very similar to the proposals put forward by the previous Liberal government, with the exception of the introduction of some fault provisions. I would like you to comment on whether the introduction of those fault provisions enhance or impact negatively on the mediation process. If you had your druthers, would you eliminate any and all fault provisions from this proposed bill?

Dr. Irving: If it were up to me, I would be a strong advocate for eliminating any fault basis. But I think our focus as mediators has to be in getting people into the mediation process. However, I feel that without the fault basis in there we could do a better job.

Mr. Nunziata: How much better?

Dr. Irving: Considerably better.

Mr. Nunziata: Thank you.

The Chairman: Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan: Thank you. I want to begin by apologizing for coming late. I was at another meeting. We will be able to pursue this insistence by the government to keep "fault" in the act when the Minister comes this afternoon. So I will not pursue that line of questioning.

I have one brief question, which you may have answered in your remarks. If we adopt the amendment that you are

[Translation]

M. Irving: En fait, nous connaissons des exemples de couples qui, après s'être séparés, se remarient. Il est toujours possible que certaines personnes songent à se mettre d'accord. Toutes les personnes qui travaillent dans ce domaine savent très bien qu'il n'existe pas de divorce créateur. On parle dans les livres de «découpler» le couple. Je regrette, mais je peux seulement appliquer ce terme à un train. Il faut bien préciser que chaque fois que l'on peut amener une réconciliation, chaque fois que le couple peut recommencer à vivre ensemble et s'occuper ensemble de ses enfants, c'est cela la meilleure solution. Ce n'est que quand c'est impossible qu'il faut aider le couple à se séparer. Pour répondre donc directement à votre question, je dirais que nous étudions toujours la possibilité de sauver un mariage, si l'on peut s'exprimer ainsi.

M. Nunziata: Dans quels domaines connaissez-vous le plus de succès? En matière financière ou en matière de garde et d'accès, par exemple?

M. Irving: Jusqu'à présent, dans le domaine de la garde et de l'accès. La raison est sans doute que nous n'avons pas eu suffisamment d'expérience en matière de médiation globale, ce qui comprend les aspects financiers du divorce également. Cependant, le résultat de la recherche en la matière est très encourageant.

Ce qui se passe, c'est une «médiation en plusieurs temps». On règle d'abord la question de la garde et de l'accès avec les personnes concernées. Celles-ci se trouvent alors dans une meilleure situation pour régler les différends financiers. Cela fait partie du processus total. Cependant, pour ce qui est du taux de succès, je crois que nous en avons davantage dans le cas de la garde et de l'accès.

M. Nunziata: Monsieur le président, j'aimerais poser une dernière question avant de céder la parole à mon collègue. Le Bill C-47 est très semblable à celui qui avait été proposé par l'administration libérale précédente, à l'exception du fait que l'on a prévu certaines dispositions concernant l'imputation du blâme. Croyez-vous que cela a un effet positif ou négatif sur le processus de médiation? Si vous aviez votre mot à dire, élimineriez-vous de telles dispositions du projet de loi?

M. Irving: Si cela ne dépendait que de moi, de telles dispositions seraient éliminées. En tant que médiateurs, nous voulons faciliter l'accès au processus de médiation. Si les dispositions concernant l'imputation du blâme n'existaient pas, notre travail en serait meilleur.

M. Nunziata: Dans quelle proportion?

M. Irving: Cela nous faciliterait considérablement la tâche.

M. Nunziata: Merci.

Le président: Monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Merci. J'aimerais tout d'abord m'excuser d'être arrivé en retard. Je participais à une autre réunion. Nous poursuivrons cette question de l'imputation du blâme avec le ministre, lorsqu'il viendra témoigner cet après-midi. C'est pour cette raison que je ne l'aborderai pas avec vous.

J'aimerais poser une brève question à laquelle vous avez peut-être déjà répondu. Si nous adoptons l'amendement que

[Texte]

proposing to make a mediation orientation session a part of Canada's law, would there be enough mediators around? When you think about it, divorces are occurring in all courts all across the country, in regions, in urban areas. Are we going to be able to really find enough infrastructure there to permit the law to be complied with? What kinds of qualifications would the people have who performed that service?

Dr. Irving: At this point, although we do not have the legislation, I will give you an example. In Toronto, through continuing education, I am sort of heading up a mediation program that leads to a certificate.

• 1020

We take people who have a master's degree in one of the helping professions, usually psychology, social work, family counselling, and we offer a 40-hour course just on family mediation. We suggest, of course, that following the course they get some kind of supervision. We have been doing that for the past six years, and we have approximately 200 people a year who go through that program. It is the only one I know of in Canada now. There are several in the United States.

It seems to me the courts, through the universities, could provide a program to people who already have the knowledge in child development and in dispute resolution, help them focus on the legislation and how to do mediation. I think we could do that without much difficulty.

Mr. Kaplan: But considering that divorces are not just granted in major cities with universities in them but in little towns that are pretty remote, do you think you would need some sort of a phase-in time for the infrastructure of competent professionals to be provided across the country so they would be available when their services were needed? Or do you think you could take it and people could comply with that requirement of appearing before mediators as soon as the law was proclaimed?

Dr. Irving: I think what would happen is there would be a lag. A program would have to be instituted to help gear up the courts to provide the staffing. But I think there are people out there who are doing this in the private sector; and the only reason they are doing it in the private sector is that they cannot get into the public sector. No moneys are allocated for mediation in the public sector. So we have people out there, hundreds of them, who are charging \$60 and \$80 an hour and who are doing very effective work in mediation. But it is going to the wealthy people; people who can afford those services. So there is a group out there. Behind your question perhaps is this notion that there would be a lag and people would be clambering to get in and there would not be the people to offer this service. I think we could meet that lag by developing training programs.

Mr. Kaplan: So one of the things this amendment would achieve would be to stimulate entry into the mediation profession. So it would be Parliament's way of being sure there were professionals across the country to do the job.

[Traduction]

vous proposez, pour inscrire dans la loi une séance d'orientation à la médiation, croyez-vous qu'il y aura suffisamment de médiateurs pour rendre les choses possibles? Car, en fait, les divorces sont très courants dans toutes les régions du pays, de même que dans les centres urbains. Pourra-t-on disposer d'une infrastructure qui permettrait, si votre amendement était adopté, d'appliquer la loi? Quelles devraient être les qualités des personnes qui serviraient de médiateurs ou de médiatrices?

M. Irving: À l'heure actuelle, même si de telles dispositions ne sont pas en vigueur, il existe déjà des programmes de cours permettant d'obtenir, à Toronto notamment, et dans le cadre de l'éducation permanente, un diplôme de médiateur.

Nous offrons des cours de médiation d'une durée de 40 heures aux diplômés détenant une maîtrise en sciences humaines, généralement psychologie, travail social, counselling familial etc. Nous recommandons que, une fois diplômées de notre cours, ces personnes soient suivies dans leur travail de médiation. Ces cours existent depuis six ans, et nous avons formé environ 200 personnes par année. C'est le seul programme de ce genre que je connais au Canada à l'heure actuelle. Il y en a plusieurs aux États-Unis.

Il me semble que les tribunaux pourraient demander aux universités de mettre sur pied un programme de médiation qui s'adresserait aux personnes ayant déjà des diplômes en sciences humaines dans le domaine du développement de l'enfant et du règlement des différends. Je crois que cela pourrait se faire sans trop de difficultés.

M. Kaplan: Les divorces ne se produisent pas simplement dans les grandes villes universitaires, mais également dans les endroits éloignés. Ne croyez-vous pas qu'il faudrait prévoir un certain laps de temps, question de mettre au point une infrastructure de professionnels compétents en la matière, et ceci dans toutes les régions du pays? Ou bien croyez-vous plutôt que dès l'entrée en vigueur de la loi, il y aurait suffisamment de médiateurs pour permettre à celle-ci d'être appliquée intégralement?

M. Irving: Je suppose qu'il y aura un certain décalage. Il faudrait mettre sur pied un programme permettant aux tribunaux d'avoir ce genre de personnel à leur disposition. Ce genre de travail se fait déjà dans le secteur privé, et la seule raison pour laquelle cela se fait dans le secteur privé, c'est que l'État ne prévoit aucun financement de la médiation. Il existe donc des médiateurs, qui demandent 60\$ à 80\$ l'heure et qui font un travail très efficace. Cependant, ce service n'est à la disposition que des personnes qui peuvent se le payer. Je crois, pour répondre à votre question, qu'il y aurait un décalage, mais que l'on pourrait régler la situation en mettant au point des programmes de formation.

M. Kaplan: Par conséquent, un des effets de cet amendement serait de stimuler, de promouvoir la profession de médiateur. Le Parlement donnerait ainsi son aval à la création

[Text]

Dr. Irving: That is right. Exactly.

Mr. Kaplan: On the other side of it, you would have to give some sort of period of time, because we would not want a waiting list of people waiting to see mediators slowing down our reformed divorce procedure because there just are not enough mediators.

Dr. Irving: That is right. I think that is a good point. Perhaps one could look at the Toronto experience, where in their Children's Law Reform Amendment Act there is a sort of move toward mediation. What they did was have people in the private sector providing these services, and then they came into the Supreme Court of Ontario. They were in the family court. So a network of services is being provided there.

I think that could happen in other jurisdictions. It would mean a real effort on the part of those local areas to make sure the training was available for people. But I feel strongly the stimulation has to come from the federal government; otherwise it will not happen.

Mr. Kaplan: Finally, on the question of co-operative parenting, what would you think of a provision in the law that makes co-operative parenting or joint custody the first alternative to be looked at by the court, and perhaps the alternative to look at whatever the parents have provided in their agreed arrangements?

Dr. Irving: I am in favour of a presumption for joint custody, if that is what you are referring to. Some people would have a different view on that. The important thing there really is that people know they can have that opportunity.

But whether or not there has to be a presumption... I do not think we know enough about it at this point. My view would be that we have to do some research in that area. We just conducted research through the federal government on a grant we had through the University of Toronto where we interviewed 400 people who were separated or divorced. Half of them had joint custody and the other half had sole custody. We saw a remarkable difference.

The people with joint custody did extremely well. They got into this co-operative parenting. There was very little relitigation. There was a very high compliance with their support orders. We just know from the research that it makes such good sense.

Whether the presumption should be put in there at this point in time I am not clear. Others here might want to address themselves to that.

Ms Catherine Aitken (Family Mediation Canada): As a practising lawyer, I feel very comfortable having a presumption of joint custody and putting the onus on the parent who

[Translation]

de postes de médiateurs qui pourraient assumer leurs fonctions partout au pays.

M. Irving: C'est bien cela.

M. Kaplan: D'autre part, nous ne voudrions certainement pas voir retarder les procédures de divorce tout simplement parce qu'il n'y a pas suffisamment de médiateurs.

M. Irving: Non. C'est un bon argument. On pourrait sans doute se reporter à l'expérience de l'Ontario, qui va dans le sens de la médiation. La province a engagé des personnes du secteur privé fournissant ce genre de service et les a employées au sein de la Cour suprême de l'Ontario et du tribunal de la famille.

D'autres juridictions pourraient emboîter le pas à l'Ontario. Les différentes régions devraient faire un effort réel pour assurer ce genre de formation, mais ce serait au gouvernement fédéral de donner l'impulsion, sans quoi tout restera lettre morte.

M. Kaplan: Au sujet du parentage coopératif, seriez-vous d'accord pour que la loi prévoit que le tribunal devrait partir du principe que le parentage coopératif ou la garde conjointe est la première option à envisager, le point de départ?

M. Irving: Si vous voulez parler de la présomption de garde conjointe, je suis en faveur d'une telle présomption. Certaines personnes auront sans doute un point de vue différent là-dessus. Il faut que les couples qui se séparent sachent qu'il existe une telle possibilité.

En ce qui concerne la présomption, je ne sais pas si nous avons à l'heure actuelle tous les renseignements nécessaires à ce sujet. Je crois qu'il faudrait sans doute faire davantage de recherche à ce sujet. Grâce à une subvention du gouvernement fédéral, notre personnel de l'Université de Toronto a interviewé 400 couples séparés ou divorcés. La moitié de ceux-ci avaient la garde conjointe, et dans l'autre moitié, un des deux conjoints divorcés ou séparés était le seul à avoir la garde des enfants. La différence entre ces deux groupes était impressionnante.

Ceux qui avaient la garde commune de leurs enfants se débrouillaient très bien. Ils élevaient leurs enfants en coopération. Les jugements rendus par les tribunaux étaient très peu remis en cause et les intéressés versaient régulièrement les pensions alimentaires comme convenu. Les recherches que nous avons effectuées montrent que cette proposition est bonne.

Mais je ne sais pas si cette présomption devrait y être introduite dès maintenant. D'autres ont peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

Mme Catherine Aitken (Médiation familiale-Canada): Dans l'exercice de mes fonctions d'avocate, la présomption de garde commune me satisfait et il incombe à celui des deux

[Texte]

would not want that to explain why it would not be appropriate. I think that would be useful.

Mr. Kaplan: It would be helpful to me and maybe to the people who are following our proceedings if you would explain the dynamics of joint custody. You have two parents living in different places and it might just seem as if the concept of joint custody is very formal because after all the child is with one parent or the other probably most of the time where their pyjamas are or where their bedroom is. That would be the place. So, in a situation where you are looking at it from the outside and you see the child living with one parent rather than the other in the normal time, what is the significance in their daily life of having a joint custody regime?

Dr. Irving: I think the significance, from what we have done, is that first of all one has to understand what joint custody is. It is not 50:50. It is not taking the child physically and saying: One week with the mother and one week with the father or alternating Monday, Tuesday and then Wednesday. What it means, in terms of what most people enter into, is that their responsibility and their rights that they had as a married couple, as parents, would remain the same. So in any major decisions regarding the health care of their children, regarding education, regarding religious upbringing, etc., the parents would be considered equal.

That has a tremendous psychological impact on the parents. It means that they have to continue their responsibility to be good, to be effective parents, and they cannot undermine each other. As soon as you put people in a combatant, conflictual situation of saying, now you have to prove who the superior parent is so you will have sole custody, that just becomes a downhill situation from that point. We have found that people, even if they only see their children every other weekend, as long as they feel equal in terms of their rights, in terms of making major decisions, become more co-operative. So the point I would stress is that we are really talking about legal joint custody rather than physical joint custody.

The Chairman: Thank you, Mr. Kaplan. Mr. Robinson, 15 minutes.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

I, too, would like to join in welcoming our witnesses from Family Mediation Canada. I know that you are a relatively new group. You certainly have a most impressive board of directors and advisory board and so on. I think the work you are doing is of fundamental importance, particularly given the fact, as you point out, that some 40% of marriages now are ending in divorce.

I have a number of concerns with respect to the proposals you have made for changes in the legislation.

I might just say on the last point that I am very firmly of the view, just as I think some 30 American states have enacted presumptions of joint custody, that the time has come in Canada as well to move in that direction, and I intend to propose the necessary amendments to this legislation that would in fact create a presumption of joint custody. I think the notion that children to a certain extent belong to one parent or the other is profoundly wrong and is one of the things that has

[Traduction]

parents qui s'y oppose de donner ses raisons. Je crois que ce serait utile.

M. Kaplan: Peut-être pourriez-vous me dire, ainsi qu'à ceux qui suivent nos travaux, comment deux personnes peuvent avoir la garde des enfants. Les deux vivent dans des endroits différents et tout permet d'indiquer que cette notion de garde commune est plutôt symbolique puisque l'enfant vit après tout chez l'un ou l'autre des parents, là où se trouve sa chambre ou son pyjama. C'est là qu'il vit. Alors, vu de l'extérieur, si l'enfant vit avec l'un des deux parents en temps normal, quelle importance revêt dans leur vie quotidienne le fait d'avoir la garde commune de l'enfant?

M. Irving: Il faut, je crois, tout d'abord savoir ce que signifie la notion de garde commune. Elle n'est pas divisée par moitié: une semaine avec la mère, une semaine avec le père ou les lundis, mardis et mercredis, chacun son tour. Cela signifie par contre, et la plupart des intéressés l'acceptent ainsi, que les droits et les responsabilités parentales qui étaient les leurs lorsqu'ils étaient mariés demeurent les mêmes. Ainsi, la mère et le père auraient chacun leur mot à dire sur les problèmes de santé de leurs enfants, leur éducation, leur instruction religieuse et ainsi de suite.

L'impact psychologique sur les parents est énorme. Ils doivent continuer d'assumer leurs responsabilités et être de bons parents sans que l'un prenne le dessus sur l'autre. Lorsqu'un des deux parents est tenu de prouver qu'il est mieux à même d'élever son enfant, pour qu'il en ait la garde unique, ce qui n'amène que conflits, la situation empire. Nous avons constaté que les gens, même s'ils ne voyaient leurs enfants que tous les deux week-ends, devenaient beaucoup plus coopératifs s'ils avaient l'impression d'en être tout aussi responsables et de pouvoir prendre des décisions importantes. Il s'agit donc plutôt de garde commune sur le plan juridique et non pas de garde commune effective.

Le président: Merci, monsieur Kaplan. Monsieur Robinson, vous avez 15 minutes.

M. Robinson: Merci, monsieur le président.

Je voudrais moi aussi, souhaiter la bienvenue aux représentants de Médiation familiale-Canada. Je sais que votre groupe n'a pas été constitué depuis longtemps et je dois dire que votre conseil d'administration et votre conseil consultatif sont très impressionnants. Ce que vous faites est d'une importance capitale surtout lorsqu'on sait, comme vous l'avez dit, que 40 p. 100 environ des mariages se terminent par un divorce.

J'ai quelques questions à vous poser à propos des modifications que vous voulez voir apporter au projet de loi.

Sur ce dernier point, je suis convaincu, tout comme quelque 30 États américains ont introduit la notion de garde commune dans leur législation en la matière, que l'heure est venue de le faire également au Canada; d'ailleurs, j'entends proposer les amendements nécessaires à ce texte législatif pour que l'un et l'autre des parents soient présumés être tous deux responsables de leurs enfants. On a tort de croire, à mon avis, que les enfants appartiennent à l'un ou l'autre des parents et c'est ce

[Text]

given rise to such tension and hostility between parents that is not only reflected in hardship and adversity for children but also, as we have heard in another committee in which I am a member—we have heard from fathers involved in divorces—has reflected itself also in defaults on maintenance orders and so on. They feel that is the only way they can get back, if you will. Of course it is wrong and we know it is wrong, but that is the reality of the current system.

So I certainly support the concept of joint custody or co-operative parenting. Is that the newest lingo for joint custody?

Dr. Irving: Shared parenting and co-operative parenting.

Mr. Robinson: I see.

Dr. Irving: There is something about "joint" that is misleading.

Mr. Robinson: I see. So we should be talking, then, about co-operative parenting instead of joint custody. Okay. I just want to make sure I have my language right.

I will turn to another area and in a sense follow up on some questions that were asked earlier. I refer to your suggestion that there in effect be mandatory mediation. You did qualify that. The brief itself does not refer to mandatory mediation only in the case of a contested divorce.

• 1030

Dr. Irving: No. That was an oversight on our part.

Mr. Robinson: Yes, that is a rather fundamental qualification. It refers to any filing of a petition for a divorce. You are suggesting now that it should only be in the case of a contested divorce. I note that even there, there seems to be some difference between that position and that of at least one of the members of your board—a very respected family lawyer in British Columbia, Don Moir—the province I am from. Don Moir suggests that it is only where there is an issue as to children that mediation should in fact be required. So there is obviously some dispute, I suppose, even within the organization as to the extent to which that initial referral should be made.

I am wondering about a couple of things. First of all, you have pointed out, and I think absolutely properly, that at the present time there are virtually no funds allocated in the public sector to mediation counselling. Certainly that is my experience in British Columbia and also at the federal level. I am wondering what it is that gives you reason to believe there will be any change in that attitude. As you say, because of the fact that it is primarily in the private sector now and most poorer people cannot afford \$60 to \$80 an hour for mediation, the reality is that mediation at the present time is not available to all who in some cases would really want to use it. I know that you people are the first to say, well, for heaven's sake, then let us make sure it is recognized as a public need.

But I come from a province in which there have been dramatic cutbacks, to say the least, in basic social services. I

[Translation]

qui a donné lieu à tant de tension et d'hostilité entre parents, ce qui non seulement nuit au bon développement de l'enfant mais également pousse les pères divorcés, comme nous l'avons entendu dans un autre comité dont je suis membre, à ne pas verser la pension alimentaire ordonnée par les tribunaux. Ils estiment que c'est là la seule façon dont ils peuvent se venger, si vous voulez. Bien sûr ce n'est pas à recommander, et nous le savons tous, mais c'est la triste réalité du système actuel.

Je suis donc un ferme partisan de cette notion de garde commune ou d'exercice coopératif des responsabilités parentales. Cette nouvelle expression remplace-t-elle «garde commune»?

M. Irving: Nous parlons maintenant d'exercice partagé ou coopératif des responsabilités parentales.

M. Robinson: Je vois.

M. Irving: Le terme «commune» a quelque chose de trompeur.

M. Robinson: Je vois. Nous devrions donc parler d'exercice coopératif des responsabilités parentales et non de garde commune. Bien. Je voudrais simplement m'assurer que je suis à la page.

Je voudrais passer à un autre sujet et revenir sur certaines questions posées antérieurement. Vous avez proposé que la médiation soit obligatoire, mais avec une réserve. Votre mémoire ne dit pas que la médiation devrait être obligatoire uniquement si le divorce est contesté.

M. Irving: Non, c'est un oubli de notre part.

M. Robinson: Oui, car cette réserve est importante. Elle porte sur la production d'une demande en divorce. Vous dites maintenant que cela ne devrait se faire que si le divorce est contesté. Mais même là, je constate qu'un membre au moins de votre conseil, Don Moir, avocat spécialiste du droit de la famille en Colombie-Britannique, ma province d'origine, a une opinion différente. Don Moir dit que ce n'est que lorsque la garde des enfants est contestée que la médiation devrait être obligatoire. Il existe donc de toute évidence des divergences d'opinions au sein même de votre organisation sur cette question de médiation.

Deux observations me viennent à l'esprit. Tout d'abord, vous avez dit, et à juste titre je crois, qu'aucun denier public ou presque n'est versé à l'oeuvre de conseils-médiation. Ni la Colombie-Britannique ni le gouvernement fédéral ne subventionne ce travail. Je me demande ce qui vous permet de croire que cette attitude changera. Comme cette médiation n'est offerte que par le secteur privé à raison de 60\$ à 80\$ l'heure, la plupart des gens pauvres qui voudraient s'en prévaloir, ne le peuvent pas. Je sais que vous êtes les premiers à demander que cette médiation soit reconnue comme un bien public.

Mais je viens d'une province qui a réduit de façon draconienne, et c'est le moins que l'on puisse dire, ses services

[Texte]

have no reason to believe that our provincial government is going to suddenly see the light and decide to fund mediation services at the provincial level. At the federal level, without being overly partisan, let us just say that if the government sees it as being appropriate to cut back on the indexing of old age pensions—and Mr. Redway will want to comment further on that—then I am not optimistic they will decide to fund in a major way, because that is what we are talking about. We cannot assume the provinces are going to do this, or that the federal government is going to be prepared to fund mediation services at the federal level.

Again, the recommendation Don Moir makes is that it should be the federal government that bears the cost of this, and certainly that is my own personal view as well. If you are not to have a patchwork from province to province—some provinces with these services, others without the services—there must be federal funding.

I suspect—and we will hear from the Parliamentary Secretary—the kind of funding we are talking about in the era of restraint, and in an era in which we have to ensure that there are \$500,000 lifetime capital gains tax exemptions, that...

Mr. Speyer: You are overly partisan.

Mr. Robinson: —I am sorry. I slipped there momentarily. As I say, in this particular era it is not likely that sort of federal funding will be forthcoming. So I am just wondering about...

The Chairman: We could use a mediator here.

Mr. Robinson: There is no hope of reconciliations, sir. You have addressed yourselves to that concern, and in light of that concern I just wonder whether it is realistic to provide for mandatory mediation even in the circumstances in which you have suggested it.

Dr. Irving: Clearly all the studies that have looked at cost benefits come up with the same sort of finding, that there is a considerable savings in dollars by having this kind of a system. It is true there will be initially heavy start-up costs. But I think it is an investment, and I think if you look at the mid-range and long-term pull on this from a financial perspective only, you are going to see a considerable cost benefit.

But let us just set that aside for a moment and let us also talk about the psychological hazards. Let us talk about the pain that is inflicted on children. Let us talk about kidnapping and all these terrible things we see. We know we can definitely impact on that business. So I think any government has to be enlightened in the sense that you have to look down the road. Sure, there will be some start-up costs. I think it would be naive not to say that. But we are convinced by the research and what we see on a day-to-day basis that this would impact favourably, both financially and psychologically.

[Traduction]

sociaux de base. Rien ne me permet de croire que notre gouvernement provincial va tout d'un coup se réveiller et décider de subventionner les services de médiation à l'échelon provincial. Quant au gouvernement fédéral, contentons-nous de dire simplement, et ce sans faire preuve d'un trop grand esprit de parti, que si le gouvernement juge bon de ne plus indexer les pensions de retraite—et M. Redway voudra sans doute dire quelque chose à ce propos—je ne vois pas comment il décidera de subventionner ces services. Nous ne pouvons présumer que les provinces le feront, pas plus que le gouvernement fédéral.

Là encore, Don Moir recommande de demander au gouvernement fédéral d'absorber ces coûts et c'est ce que je pense également. Si l'uniformité doit régner, il incombe au gouvernement fédéral de financer ces services pour empêcher que certaines provinces les offrent et d'autres non.

Je suppose—et nous entendrons bientôt ce que le secrétaire parlementaire a à dire à ce sujet—que les subventions accordées par le gouvernement fédéral en période de restrictions, période qui, d'ailleurs, accorde une exonération de 500,000\$ d'impôt sur la plus-value, que...

M. Speyer: Vous faites un peu trop preuve d'esprit de parti.

M. Robinson: ... excusez-moi. Cela m'a échappé. Comme je le disais, il est fort improbable que le gouvernement fédéral acceptera de financer ces services. Alors je me demande...

Le président: Nous pourrions faire appel à un médiateur.

M. Robinson: Aucune réconciliation n'est possible, monsieur. Vous vous êtes attaqué à ce problème et je me demande s'il est bien réaliste de demander que la médiation soit obligatoire, même dans les cas où vous l'avez recommandé.

M. Irving: Toutes les études qui ont été effectuées sur les avantages et les inconvénients que présenterait ce système donnent les mêmes résultats, à savoir que d'importantes économies seraient réalisées. Il ne fait aucun doute que les frais au départ seront importants. Mais c'est un investissement et je crois qu'à moyen et à long terme, les économies réalisées seront considérables.

Mais oublions un instant l'aspect financier des choses et attardons-nous plutôt sur l'aspect psychologique. Penchons-nous sur la souffrance infligée aux enfants. Parlons des cas de non-représentation d'enfant et de toutes ces choses horribles. Nous savons que nous pouvons renverser cette situation. C'est pourquoi je pense que tout gouvernement devrait être suffisamment éclairé et songer à l'avenir. Il est évident que les frais au départ seront élevés. Il serait malhonnête de dire le contraire. Mais nous sommes convaincus, d'après les recherches que nous avons effectuées et d'après ce que nous voyons tous les jours, que cela aura des effets positifs, tant sur le plan financier que sur le plan psychologique.

[Text]

[Translation]

• 1035

Mr. Robinson: I certainly agree with that. As I say, there are a couple of concerns. One is that amendments to legislation which involve the expenditure of public moneys cannot be made, in effect, by the opposition. If the government were to propose an amendment to that effect, certainly that is another story, but we are not in a position to move that kind of an amendment here.

I want to ask you, as well, about a situation in which there is a couple who has decided they want to divorce and there are a couple of children and there is a dispute over the children. I have a certain sense that mediation implies that there are two parties. Your brief really refers to the parties to the divorce, and so on. I am always concerned that in that sort of tug of war between the two parties that the interests of the child are sometimes overlooked. To what extent does mediation involve discussion with the children, as well? The classic model of mediation, of course, is hearing from one party, hearing from the other party, trying to resolve ultimately what results in a compromise, and the children may be left out. To what extent does mediation involve active consultation with the children, as well?

Dr. Irving: You talked about the language earlier, about co-operative parenting vis-à-vis sole, joint custody. We now have moved from divorce mediation, which used to be the terminology. It is now family mediation, as you can tell by what we are saying here, and the children are an integral part of that process. We still maintain, and we will always maintain, a standard of the best-interest doctrine: the best interest for children. We are just broadening it a bit by saying we also have to include parents in that scenario, and grandparents, and extended family. The process we use is bringing in whoever is relevant to bringing about a settlement that is going to be in the best interests of children and their parents. It is a good point, and it is one that we know very well.

As a matter of fact, in most of the research they tell you that when children are directly involved in the process they do far better at getting agreements and settlements; and I think the reason is that once you bring the kids in, and the parents can set aside their own personal interest about winning and losing and control, and they recognize how important it is for the children, they stop this craziness; they do much better in settling.

Mr. Robinson: You also suggest that either party to a divorce, where there is a dispute as to custody or support, can in effect require that this be mediated. That again raises some very fundamental questions. I am interested to know to what extent there has been research done as to the implications of this, in effect, mandatory mediation upon the request of one party. I have some gut sense there might be some inherent problems in that; that mediation in those circumstances might be virtually impossible to achieve. Is there any model for this proposal in any other jurisdiction at the present time; and, if so, how is it worked?

M. Robinson: J'en conviens entièrement. Mais deux choses m'inquiètent. Tout d'abord, l'opposition ne peut proposer d'amendements à un texte législatif, qui aient pour effet de créer des dépenses. C'est une tout autre histoire si le parti ministériel devait proposer un amendement à cet effet, mais l'opposition ne peut le faire.

Prenons par exemple le cas d'un couple ayant décidé de divorcer; ils ont deux enfants et ils se les disputent. La médiation se joue à deux, je crois. Mais votre mémoire ne fait état en réalité que du couple voulant divorcer. Lorsque les deux parties ne peuvent s'entendre, je crains toujours que l'on n'oublie les intérêts de l'enfant. La médiation passe-t-elle également par une discussion avec les enfants? En général, lorsqu'il y a médiation, on entend une personne puis l'autre pour essayer d'en arriver à un compromis et les enfants sont le plus souvent exclus. Dans quelle mesure la médiation passe-t-elle par une discussion avec les enfants?

M. Irving: Vous avez parlé de jargon tout à l'heure, au sujet de la garde unique ou commune qui a été remplacée par l'exercice coopératif des responsabilités parentales. Mais la terminologie du divorce a également changé. Nous parlions auparavant de médiation mari-femme, mais nous préférons maintenant utiliser l'expression médiation familiale si bien que les enfants font partie intégrante de ce processus. Nous sommes toujours fermement partisans, et nous le demeurerons, de la loi du meilleur intérêt, celui des enfants. Nous l'élargissons un peu en disant qu'il faut également y inclure les parents, les grands-parents et la famille élargie. En fait, nous tenons compte de tout ce qui pourrait favoriser un règlement qui soit dans l'intérêt des enfants et des parents. C'est la meilleure façon de procéder et c'est ce que nous faisons.

D'ailleurs, la plupart des études effectuées montrent que l'on arrive plus facilement à un accord ou à un règlement lorsque les enfants participent directement au processus; je crois que les parents cessent de se chamailler lorsque les enfants sont présents, puisque le plus souvent les parents mettent de côté leur propre intérêt pour savoir qui va gagner ou perdre et lorsqu'ils reconnaissent que cette médiation est très importante pour les enfants; on en arrive ainsi plus facilement à un règlement.

M. Robinson: Vous proposez également que l'une des parties à un divorce peut demander qu'il y ait médiation si la garde des enfants ou la pension alimentaire sont contestées. Là encore des questions élémentaires se posent. Je voudrais savoir si des études ont été effectuées sur les répercussions que peut avoir une médiation obligatoire lorsque l'une des parties la demande. Je sens que des problèmes peuvent se poser, que la médiation, dans ces circonstances-là, est pratiquement impossible. Cela s'est-il déjà fait dans d'autres pays? Si tel est le cas, comment cela fonctionne-t-il?

[Texte]

Dr. Irving: The model is in any number of jurisdictions, but the research model I think does the best is the California model. In California they do have mandatory mediation. They have had it for two years, and their research reports are roughly 80% of the people who go to mediation end up with an agreement with high durability rates, and we have the references in our brief. They have published a number of studies from the California situation.

Mr. Robinson: I have just a couple of other areas, Mr. Chairman, if I may.

You do suggest there may be some sort of increase in fee or a certain portion of a fee imposed on the filing. You appreciate the regressive nature of those suggestions, and certainly I am not sure they would be helpful to poor people who are attempting to get a divorce. I would have some concerns about the imposition of those fees, as you have proposed. I would be opposed to that.

On confidentiality, you suggest that if there are reasonable grounds to believe a child has been abused, or is in imminent danger of abuse, certainly confidentiality not apply.

I know this is a very difficult area, but what about a situation, in nearly all circumstances, in which the woman is being abused and there is evidence that the woman is either in danger of being beaten or abused, or in fact has been abused? Why would you restrict this confidentiality to circumstances in which the child is being abused? What if the husband comes in to you and says: Look, I have had it up to here with her, and I am going home and I am going to beat the hell out of her. That is not a hypothetical question; that is the real question. How do you deal with that, and why restrict it to children?

• 1040

Ms Aitken: I think we are talking about confidentiality vis-à-vis parties outside of the mediation process. If a husband comes in and says he is going to go home and beat up his wife, I think the mediator could feel comfortable in phoning the wife and dealing with those parties, because the mediator does not represent either party but is trying to work with both of them. So I think one premise in the mediation process is that any communications received from the one spouse can be discussed with the other spouse, because everybody there is a party to that process. But you do not go on and divulge information to lawyers, to courts, to somebody doing an assessment of the family. You do not go that far.

Mr. Robinson: But she is sitting at home and you phone her and say: Your 6-foot 6-inch husband is coming home and he says he is going to beat you up . . .

Ms Aitken: With adults, I think you have to accept the fact that they are responsible for themselves, and with a certain amount of information, they have to make some decisions. I think that is what we do in the legal system, dealing with adults at any level. With children, I do not think we can assume they can take care of themselves, and that is why we have the obligation to step in and to get the Children's Aid Societies, obviously, and the police to step in. I am not sure the obligation goes so far with adults. I do not think our recom-

[Traduction]

M. Irving: On retrouve ce modèle un peu partout, mais le modèle californien est sans doute le meilleur. La médiation est obligatoire en Californie. Elle l'est depuis deux ans; les études indiquent qu'environ 80 p. 100 des médiations donnent lieu à un accord durable et notre mémoire en fait état. D'ailleurs, un certain nombre d'études sur le modèle californien ont été publiées.

M. Robinson: J'aurais deux autres questions à poser, monsieur le président, si vous me le permettez.

Vous dites que les frais de dépôt des papiers pourraient augmenter. Vous vous rendez sans doute compte du caractère régressif de cette proposition et je ne pense pas qu'elle aiderait les pauvres qui essaient d'obtenir un divorce. L'application de ces frais m'inquiète. Je m'y oppose.

A propos du secret, vous dites que si l'on a des raisons de croire qu'un enfant a été maltraité ou risque de l'être, le secret ne devrait pas s'appliquer.

Je sais que cette question est très délicate mais que dites-vous lorsqu'une femme subit des sévices ou que tout indique qu'elle risque d'être battue ou maltraitée ou qu'elle l'a été? Pourquoi restreindre ce secret aux seuls enfants? Que ferez-vous si le mari vous dit qu'il en a par-dessus la tête d'elle, qu'il rentre chez lui et qu'il va la battre jusqu'au sang? Ce n'est pas une question théorique, mais bien réelle. Que faites-vous dans ces cas-là et pourquoi ce secret ne s'appliquerait-il qu'aux enfants?

Mme Aitken: Je crois que ce secret ne s'applique qu'à ceux qui ne font pas directement partie de la médiation. Si un mari dit qu'il va rentrer chez lui et tabasser sa femme, je crois que le médiateur n'hésiterait pas à téléphoner à la femme et essayer d'en arriver à un règlement, car le médiateur ne représente ni l'une ni l'autre des parties, mais essaie plutôt de trouver un compromis avec les deux. La médiation sous-entend, par conséquent, que tout ce qui est dit par l'un peut être discuté avec l'autre, car chacune des deux parties est concernée. Mais on ne peut accepter que les renseignements soient divulgués à des avocats, à des juges ou à quiconque évalue la famille. On ne peut aller aussi loin.

M. Robinson: Mais elle est chez elle et vous lui téléphonez pour lui dire que son mari qui mesure six pieds six pouces va rentrer pour la rouer de coups . . .

Mme Aitken: Je pense qu'il faut accepter le fait que les adultes sont des êtres responsables et qu'ils peuvent prendre certaines décisions avec certains renseignements en main. C'est ainsi, je crois, que le système judiciaire voit les adultes à n'importe quel niveau. Par contre, nous ne pouvons pas supposer que les enfants puissent prendre soin d'eux-mêmes et c'est la raison pour laquelle nous devons intervenir et demander l'aide des sociétés d'aide à l'enfance et de la police. Je ne pense pas que l'on puisse intervenir si des adultes sont en

[Text]

mendation is inconsistent with how adults are treated in terms of all aspects of the law in that regard.

The Chairman: You have one more minute, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Yes, one final question, Mr. Chairman, and that is with respect to the question of training. I believe there is a program now in British Columbia again for the training of lawyers. It is a five-day training course. I know there have been some questions raised as to whether or not that is adequate training or whether or not the program is in fact one that enables practitioners to properly perform the functions of mediations, which are very complex and important functions. Are you familiar with this program, and if so, do you have any views on it?

Ms Aitken: I am not familiar with that particular program. I think to be an effective mediator takes intensive training over a long period of time and a lot of supervision. But in order to perform some of the functions of a mediator, at least at the initial stages—for instance, to try to implement the system whereby there were mediators at the courthouses to deal with divorcing couples—I think there are a lot of people, both in the legal profession and in the mental health professions, who are qualified almost already and would just need some extra training specifically on mediation to act as a person who receives the initial inquiries and explains the process. I do not think they have to have hundreds of hours of mediation behind them in order to perform that function, but we could build on that basic expertise and work on with intensive training to get people to be more qualified as mediators.

Dr. Irving: I think the law society in B.C., rightfully so, had a concern. Because mediation was so important and there was not any legislation to take a look at this, they decided under their rules and practices section to come up with a training program and to stipulate who in fact could do mediation; that is, amongst the lawyers. For me, it just indicates another reason why Family Mediation Canada has to take a look at what is the most sensible kind of training program that should be administered. Again, I think it means the government has to take some initiative in making sure there is a standard, that there are training programs, and that we do in fact have competent people doing the mediation.

Mr. Robinson: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson. I have Mr. Speyer, Mr. Nicholson and Mrs. Collins. Mr. Speyer, please.

Mr. Speyer: Mr. Chairman, in light of the fact that there are about 15 minutes to go, I will try not to take all the time and I will pass some of the time on to my colleagues.

Doctor, I am very, very happy you came today because I personally wanted to know more about mediation and its importance. I want to tell you that, in drafting this bill, I think probably all members of the committee and members of the House want to be practical and realistic and to know that the legislation we pass has those characteristics.

[Translation]

cause. Je ne pense pas que notre recommandation soit incompatible avec la façon dont le système judiciaire traite les adultes.

Le président: Il ne vous reste qu'une minute, monsieur Robinson.

M. Robinson: Merci, monsieur le président. J'aurais une dernière question à poser à propos de la formation. Je crois que la Colombie-Britannique a institué un programme de formation des avocats qui dure cinq jours. Je sais qu'on s'est demandé si cette formation suffisait ou non ou si ce cours permettait aux avocats d'être de véritables médiateurs, la médiation étant complexe et importante. Connaissez-vous ce programme et, dans l'affirmative, qu'en pensez-vous?

Mme Aitken: Non, je ne suis pas au courant de ce programme-là. Pour être un véritable médiateur, je crois qu'il faut subir une longue formation et être bien encadré. Mais il existe des tas de gens, tant au sein de la profession juridique que de celle de la santé mentale, qui peuvent exercer certaines des attributions propres à un médiateur, du moins au premier stade... par exemple, essayer d'appliquer le système qui prévoit l'affectation de médiateurs au palais de justice pour s'occuper de couples en instance de divorce... qui pourraient déjà, s'ils suivaient un cours sur la médiation, répondre aux demandes et expliquer le processus en cause. Je ne pense pas qu'ils doivent avoir suivi des cours sur la médiation pendant des centaines d'heures pour exercer ces fonctions, mais nous pourrions parfaire leurs connaissances et leur faire subir une formation intensive pour qu'ils deviennent de véritables médiateurs.

M. Irving: Je crois que l'Association du barreau de la Colombie-Britannique s'en inquiétait à juste titre. À ses yeux, la médiation était si importante qu'elle a décidé, en l'absence de tout texte législatif à cet égard, d'offrir un programme de formation au titre des règles et pratiques et de décider qui, parmi les avocats, pouvait être médiateur. Personnellement, je pense que c'est là une autre raison pour laquelle Médiation familiale—Canada doit se demander que serait le meilleur programme de formation. Là encore, je pense que le gouvernement devrait intervenir et s'assurer qu'une norme est instituée, que des cours de formation sont créés et que des gens compétents assurent cette médiation.

M. Robinson: Merci.

Le président: Merci, monsieur Robinson. J'ai sur ma liste les noms de M. Speyer, de M. Nicholson et de M^{me} Collins. Monsieur Speyer, à vous la parole.

M. Speyer: Monsieur le président, puisqu'il ne nous reste que 15 minutes environ, j'essaierai de ne pas accaparer tout le temps qui nous reste et de céder la parole à mes collègues.

Monsieur Irving, je suis très content que vous soyez ici aujourd'hui, car je voulais en savoir davantage sur la médiation et l'importance qu'elle revêt. Je crois que tous les membres du Comité et tous les députés veulent se montrer pratiques et réalistes et s'assurer que le projet de loi l'est également.

[Texte]

I was very interested in some of the questions that the opposition members asked because a lot those were going through my mind. I have practised, myself, some divorce law in the past. I have had clients who have come to my office with respect to matrimonial problems and I have certain impressions as a result of that. I would probably like to test some of those impressions against what you have had to say.

• 1045

First of all, one of the most scandalous, in some circumstances, aspects of divorce is the cost of the divorce. I am talking about legal costs in my own profession. You, yourself, said that lawyers, by and large, are charging \$100 per hour—sometimes for good lawyers more than that. By the time the matter hits court and it is decided by a judge, it is not uncommon to find \$25,000 legal bills on both sides. There are economic issues to be determined and there are crucial issues, such as custody.

It is very difficult to place a money value on the love of your child, the fighting for a child. Anything to alleviate the costs to people who are going through a divorce is something that is, I think, very important to me and I hope important to all Members of Parliament. If mediation can in any way do that, I am for it. However, you made the point that lawyers are involved, and I think I am quoting you correctly, in the mediation process. I want to ask you some questions I hope that are realistic.

A man or a woman who is involved in a matrimonial dispute separates and retains the service of a lawyer. They know the compensation they are paying is about \$100 an hour or maybe more. They want to be able to repose trust in the counsel they are seeking. They are going to take that person's advice because they are paying a very high fee in order to have that advice. From a lawyer's perspective, and its being an adversarial process—I am not talking about the grounds for divorce and the ending of the marriage; I am talking about getting the best result for your client.

In many cases, there is a very tough, hardball approach that is taken by lawyers. The client is reposing confidence in that lawyer, and the lawyer is taking a position that he believes is in the best interest of the client, from an economic perspective or from the point of view of getting custody. It seems to me the mediation process is not going to be relevant if you do not have that spirit of co-operation. Co-operation is necessary in a session involving mediation.

Again, I hope I am quoting you accurately. You say you want a mandatory orientation involving lawyers. Do you not find, in practical terms, there might very well be a terrific conflict when a lawyer is going in and he has, from his perspective, a different brief from the people who are involved in the divorce?

Dr. Irving: I will ask Ms Aitken in a moment to give you her legal perspective on it. My mediation perspective is this: Lawyers are more conciliatory, let us say, who believe in compromise and who believe in co-operation. What they are telling us more and more is that they feel they have to inform their client about how they will settle the divorce. It is like

[Traduction]

Certaines questions qu'ont posées les membres de l'Opposition étaient très intéressantes, car je me les posais moi-même. J'ai eu, jadis, une pratique de divorce, et j'avais des clients qui venaient dans mon bureau parler de leurs problèmes matrimoniaux; j'en ai gardé certaines impressions. J'aimerais beaucoup les comparer à ce que vous avez à nous dire.

Pour commencer, un des aspect les plus scandaleux du divorce dans certaines circonstances, c'est le coût. Je parle des frais juridiques, dans ma propre profession. Vous avez dit vous-même que les avocats demandaient en général 100\$ l'heure, les bons avocats reçoivent plus. Quand l'affaire parvient enfin devant un juge, il n'est pas rare de voir des factures de 25,000\$ de part et d'autre. Il y a des questions financières à résoudre, et des questions cruciales comme la garde des enfants.

Il est très difficile de donner un prix à l'amour qu'on a pour son enfant, à la lutte pour garder un enfant. À mon sens, tout ce que nous pourrions faire pour alléger le fardeau financier des gens qui passent par un divorce sera très important, et le sera pour tous les députés, je l'espère. Si la médiation est un moyen utile, je suis en faveur de la médiation. Toutefois, vous avez dit que les avocats participaient, je crois vous citer avec exactitude, au processus de médiation. Je vais vous poser des questions, j'espère qu'elles sont réalistes.

Un homme ou une femme qui quitte son conjoint, s'assure les services d'un avocat. Ils savent qu'ils paient les avocats environ 100\$ l'heure, peut-être plus. Ils veulent pouvoir faire confiance à leur avocat. Ils vont suivre les conseils de cette personne parce qu'ils la paient extrêmement cher pour avoir ses conseils. Du point de vue de l'avocat, c'est une démarche antagoniste, et je ne parle pas des causes de divorce et de rupture du mariage, mais de la nécessité d'obtenir les meilleurs résultats possibles pour le client.

Très souvent, les avocats adoptent une attitude très dure, sans concession. Le client fait confiance à cet avocat et l'avocat considère qu'il sait où réside l'intérêt de son client, du point de vue financier, du point de vue de la garde des enfants. À mon avis, sans cet esprit de coopération, la médiation ne donnera pas de bons résultats. Dans une procédure de médiation, la coopération est indispensable.

Encore une fois, j'espère vous citer avec précision. Vous réclamez une séance d'orientation obligatoire en présence des avocats. En termes pratiques, ne pensez-vous pas que l'avocat risque de se trouver dans une situation terriblement conflictuelle car son point de vue est forcément très différent que celui des parties au divorce?

M. Irving: Tout à l'heure je demanderai à M^{me} Aitken de vous parler de l'aspect juridique. Personnellement, voilà ce que je pense de la médiation. Les avocats qui croient en les vertus du compromis et de la coopération sont plus conciliants. De plus en plus, ils nous disent qu'ils se sentent obligés d'informer leur client de la façon dont ils résoudront le divorce. C'est un

[Text]

writing a life script. Lawyers often tell us that if they go in and become highly litigious, do all the things that some lawyers do—take money out of their joint bank account, take the child away, hide the child so they can use access as a way to gain leverage—this will create a lifetime of misery for these people. I am not providing a service for my client if I am helping to develop those kinds of strategies. I think what they are telling us basically is that they would rather be legal technicians. They would like to see us as mediators. If we work through some of these emotional, irrational kinds of situations, then, when they go to the lawyers, they can just draw up the agreement. We can go to our computer. We can make sure their rights are represented. But we do not have to get into unnecessary litigation situations.

• 1050

Mr. Speyer: Doctor, I do not know whether or not there are as many lawyers who are as enlightened as you forecast. In many matrimonial separations, even if we change the law completely to eliminate the notion of fault, from a legal point of view, there are people who are coming into the offices of lawyers who have tremendous scars as a result. There is bitterness that is realistic. In many cases it might be women who have been abandoned by their husbands. There might be, in a client's own mind, a tremendous feeling of fault in a practical way; bitterness in a very practical way. They want their own rights protected. They have no love for the other spouse in the existing circumstances of a break-up.

Dr. Irving: But if I could just interrupt—if you had this mandatory orientation session, we would be able to see people who are so hurt and so devastated and so angry and so resentful, the ones you are talking about; we could encourage those people to get some kind of counselling to try to help them come to terms with this; rather than have them rush out to their lawyers, who are then going to be taking direction from somebody who is quite irrational.

Mr. Speyer: But they rush to the lawyers before they rush to you.

Dr. Irving: That is why we are hoping this change will make that difference.

Mr. Speyer: But as I understood your amendment, you say if no issues are outstanding, then obviously there is no need for your services. If people can sit down . . .

Dr. Irving: And settle.

Mr. Speyer: —on a kitchen table and write out a separation agreement and bring it to the lawyers to have it drafted and legal, that is one thing.

Dr. Irving: Right.

Mr. Speyer: But if there is a contest on any economic matters or on custody and access, then in those circumstances they are not going to think of Mediation Canada first of all, they are going to think of retaining a lawyer; and it is after they have received advice from the lawyer that you are going to have to come into it. Am I not correct?

[Translation]

peu comme un scénario vivant. Les avocats nous disent le plus souvent que les gens qui suivent les conseils de certains avocats, qui sortent de l'argent du compte en banque commun, qui emmènent l'enfant et le cachent pour pouvoir négocier le droit de visite, se préparent une existence parfaitement misérable. En arrêtant ce genre de stratégie, je n'aide absolument pas mon client. Ce qu'ils nous disent, c'est qu'ils préféreraient être des techniciens juridiques. Ils préféreraient que nous soyons les médiateurs. Si nous pouvons passer à travers ces situations très émotives, irrationnelles, ils pourront ensuite aller voir leurs avocats qui se contenteront de rédiger l'accord. Nous pouvons nous servir de notre ordinateur. Nous pouvons défendre leurs droits, mais nous ne sommes pas forcés de nous lancer dans des litiges inutiles.

M. Speyer: Maître, je ne sais pas s'il y aura autant d'avocats éclairés que vous le supposez. Même si nous supprimions totalement la notion juridique de tort, il y a beaucoup de gens qui viennent dans des bureaux d'avocat et qui gardent de la séparation matrimoniale des cicatrices profondes. Il y a une grande amertume. Très souvent, ce sont des femmes qui ont été abandonnées par leur mari. Le client même peut avoir à l'esprit une notion de tort bien enracinée, une amertume véritable. Il veut que ses droits soient protégés. Il n'a plus aucune affection pour son conjoint au moment de la séparation.

M. Irving: Permettez-moi de vous interrompre, justement, avec cette séance d'orientation obligatoire, nous pourrions voir les gens qui sont tellement blessés, ceux qui sont pleins de colère et de ressentiment, ceux précisément dont vous parlez. Nous pourrions les encourager à voir des conseillers pour sortir de cet état d'esprit. Ils pourraient le faire au lieu de se précipiter chez leurs avocats, qui se contenteront de suivre les directives de quelqu'un qui n'est pas du tout rationnel.

M. Speyer: Mais ils se précipitent chez les avocats avant de se précipiter chez vous.

M. Irving: C'est pourquoi nous espérons que ce changement remédiera à la situation.

M. Speyer: Mais si j'ai bien compris votre amendement, vous dites que, s'il n'y a pas de problème en suspens, vos services sont inutiles. Si les gens peuvent s'asseoir . . .

M. Irving: Et réfléchir.

M. Speyer: . . . à la table de la cuisine et rédiger un accord de séparation, l'apporter ensuite à l'avocat pour le faire rédiger en termes juridiques, ça, c'est une chose.

M. Irving: Exactement.

M. Speyer: Mais, s'il y a un différend sur des questions financières, sur les questions de garde et de visite, leur premier geste ne sera pas de faire appel à Médiation Canada; ils vont penser d'abord à un avocat et c'est seulement lorsqu'ils auront vu cet avocat que vous pourrez intervenir, n'est-ce pas?

[Texte]

Dr. Irving: That information is just what it is. It is information. Certainly we see those people who come in all the time. But we engage the lawyers in the very beginning, so we develop a trust with the lawyers so they understand what we are trying to do. In other words, sometimes our most important client, if I can put it this way, is not the parties in the dispute as much as it is the two lawyers, who cannot negotiate. So we involve the lawyers in this process right from the beginning.

Mr. Speyer: That is the key to it. That is what I wanted to come to. In some ways you have said it. The real people you have to convince are the lawyers who are giving advice, at \$100 an hour.

Ms Aitken: I wonder if I could just jump in and say that in the last five years there has been a tremendous shift amongst the lawyers to get them on-side with mediation. Five years ago you could not get lawyers to refer custody and access disputes to mediation for love or money. Now, certainly in my area, in Ottawa, it is done all the time. That is considered the first avenue. This is with members of the bar who practice family law a lot and so are very familiar with what is going on. But with most of us, if we have a custody and access dispute that comes in the door, that couple is made aware of mediation in the first interview and is referred out, if at all possible; and the lawyers are happy as punch about it, because it takes the onus off us of dealing with all the emotional difficulties. It is coming; more so, maybe, than you are aware. At this point it is really coming.

Mr. Speyer: I hope you are right.

I would like to see two things from mediation. First, I would like to see costs reduced to the parties involved; and I see absolutely no evidence of that from everything I have witnessed in terms of legal fees. Secondly, I would like to see anything that could bring about a resolution of the issues involving custody in the first place; most of all, custody and access; those disputes. I think you have a real role, an important role; and I commend you for that.

In economic matters, it is a little more difficult to get parties, especially within . . . I have said really what I wanted to say. I will pass it on.

• 1055

The Chairman: Thank you, Mr. Speyer. Four minutes, Mr. Nicholson.

Mr. Nicholson: Thank you. I would like to turn to your recommendation on page 10, that at any stage in a divorce proceeding either spouse may apply to the court to have the dispute of custody and support referred to mediation. I have some problems with that. I agree with your comments on how important mediation is, and this is where we would go. But the facts are that perhaps outside of some of the major cities, there are only so many weeks that contested divorces are heard. In my jurisdiction, about eight weeks of the year a contested divorce could be heard.

[Traduction]

M. Irving: L'information n'est que cela, de l'information. Certainement, nous voyons des gens qui viennent nous voir sans cesse. Mais nous engageons les avocats dès le départ, nous avons de bons rapports avec les avocats pour qu'ils comprennent ce que nous essayons de faire. Autrement dit, nos clients les plus importants, si l'on peut dire, ce sont parfois les deux avocats qui ne peuvent pas négocier, plus que les parties directement concernées. Ainsi, dès le départ, nous nous assurons la participation des avocats.

M. Speyer: C'est l'élément clé. C'est à cela que je voulais en venir. En fait, vous l'avez dit vous-même, les gens que vous devez convaincre, ce sont en réalité les avocats qui donnent des conseils, à 100 dollars de l'heure.

Mme Aitken: Permettez-moi d'intervenir; depuis cinq ans, la position des avocats a beaucoup évolué, ils se rapprochent de plus en plus de la médiation. Il y a cinq ans, il n'y avait pas moyen de convaincre un avocat de soumettre à la médiation un différend sur la garde des enfants et les visites. Aujourd'hui, c'est très courant, du moins dans ma région, à Ottawa. C'est même considéré comme la première option. Je vous parle des membres du barreau qui pratiquent beaucoup le droit de la famille et qui connaissent particulièrement bien la situation. Mais pour la plupart d'entre nous, quand nous avons une affaire de garde et de visite, dès la première entrevue, nous parlons de la médiation au couple et, dans la mesure du possible, nous renvoyons l'affaire au médiateur. Les avocats sont enchantés parce qu'ils n'ont plus besoin de s'occuper de tous les problèmes émotifs. Les choses évoluent donc, peut-être plus que vous ne le pensez. Aujourd'hui, cela bouge vraiment.

M. Speyer: J'espère que vous avez raison.

J'aimerais que la médiation serve à deux choses; pour commencer, j'aimerais que les frais diminuent, ce qui ne semble absolument pas être le cas d'après ce que j'ai pu voir. Deuxièmement, j'aimerais que tout ce qui est susceptible de résoudre les problèmes de garde d'enfants soit exploité. Vous avez un rôle très important à jouer et je vous en félicite.

Pour ce qui est des questions financières, il est un peu plus difficile d'obtenir que les parties . . . J'ai dit tout ce que j'avais à dire, je cède la parole.

Le président: Merci, monsieur Speyer. Monsieur Nicholson, quatre minutes.

M. Nicholson: Merci. Je vais parler de votre recommandation à la page 10; vous pensez que l'un et l'autre conjoint devraient pouvoir demander la médiation sur la garde des enfants et la pension à n'importe quel stade de la procédure de divorce. Cela me gêne un peu. Je suis d'accord avec vous quand vous parlez de l'importance de la médiation, de la nécessité de nous engager dans cette voie. Mais le fait est qu'à l'exception des grandes villes, les causes de divorce ne sont entendues par les tribunaux que pendant un certain nombre de semaines. Dans mon ressort, il y a environ huit semaines par an qui sont réservées aux divorces contestés.

[Text]

There may be 150 divorces on the list many times. My experience was it took you a long time to get there. It may have taken you a year from the first time you saw your client until you are finally on that contested divorce, and then you are waiting another year for your turn to come up. I for one would be very reluctant if I got an application at the time of the trial from the other lawyer saying he would like it referred to mediation. The two weeks of the contested divorce period would be over. I no doubt would probably go to the bottom of the list, and I may be waiting another year.

Now, I know you will tell me, perhaps, that there has to be good faith and all these things. But the way it works—and it is one of the problems with the adversarial system—is the lawyer who is representing the spouse who does not want to pay, and that is usually why they are contested, wants to drag it out as long as possible. This would provide him a tremendous opportunity, at the door of the trial, to say: My client would like this thing mediated, your Honour; I would like to have it adjourned. As I say, I for one would not put up with that. I think that is one of the real problems I have with that suggestion.

Dr. Irving: Well in about 70% or 80% of the cases we worked on in the Toronto court, those were the cases; they were ready to go. In fact they were referred from the judge when they were in there. So everything was prepared and ready for trial. Now, all I can tell you is that those people settled. Even though it is annoying that they settled, they settled.

Mr. Nicholson: As I say, I cannot speak for the Toronto experience; maybe they run contested divorces all the time. I am interested in hearing Mr. Speyer and other comments about this atmosphere of lawyers being paid \$100 or \$200.

I think if you check the statistics, one or both of the spouses in the majority of the cases in this Province of Ontario are uncontested divorces on the Ontario legal aid program. The lawyer gets to walk away with \$327 at the end of it; I think that is what we are really talking about in terms of costs. But that is the problem I have. If I ever lost my spot on the uncontested divorce list, I could be looking to the fall of 1986. That is one problem I have.

The other problem is you are a little bit fuzzy about the financial aspects of this. I see the value of mediation in custody disputes. Even this idea of having the children there to talk with the parents I think is a fantastic idea. You are worried about lawyers going beyond their capabilities; I am worried about mediators who may stray beyond theirs. When it comes to dollars and cents, there are yardsticks.

I know Ms Aitken gets those lists that say what people have been settling at, what support payments are, what has been the division of family assets. In that sense you are getting into sort of a legal question. I would be very worried when I see comments under your recommendations about getting families to regard family mediation as an alternative method of dispute

[Translation]

Souvent, il peut y avoir jusqu'à 150 divorces. Autrement dit, pour parvenir à ce stade, cela prend parfois très longtemps. Entre la première visite d'un client et le moment où vous commencez à travailler à ce divorce contesté, il faut parfois un an, puis vous devez attendre un an de plus que ce soit votre tour. Je n'aimerais pas beaucoup que l'autre avocat déclare au moment du procès qu'il souhaite aller en médiation. Les deux semaines réservées aux divorces contestés seraient terminées. Je serais alors réinscrit au bas de la liste, et il faudrait attendre un an encore.

Maintenant, vous allez me parler de la nécessité de négocier en bonne foi, mais dans les faits, et c'est l'inconvénient du système contradictoire, l'avocat qui représente le conjoint qui ne veut pas payer, et d'ordinaire c'est la cause de la contestation, et essaie de faire traîner les choses le plus longtemps possible. La veille du procès, ce serait une excellente occasion que de pouvoir dire: mon client veut aller en médiation, votre Honneur, je demande un ajournement. Comme je l'ai dit, personnellement, je n'accepterais pas cela. À mon sens, c'est un grave problème dans votre suggestion.

M. Irving: Eh bien, dans 70 à 80 p. 100 des cas dont nous nous sommes occupés au tribunal de Toronto, c'est précisément ce qui s'est passé, la cause allait être entendue. En fait, le plus souvent elles ont été soumises à la médiation par les juges. Autrement dit, tout était prêt pour le procès. Maintenant, tout ce que je peux vous dire, c'est que ces gens-là se sont mis d'accord. C'est peut-être irritant, mais ils se sont mis d'accord.

M. Nicholson: Comme je vous l'ai dit, je ne peux pas parler de la situation à Toronto, peut-être qu'on y entend les causes de divorce contesté tout au long de l'année. J'aimerais savoir ce que vous pensez, monsieur Speyer et les autres, de ces avocats qui se font payer 100\$ ou 200\$.

Si vous consultez les statistiques, dans la majorité des cas en Ontario, les divorces ne sont pas contestés et passent par le programme d'aide juridique de l'Ontario. Au bout du compte, les avocats s'en tirent avec 327\$, voilà à combien s'élèvent les frais. Mais c'est là que réside mon problème. Si je perds ma place sur la liste des divorces non contestés, je vais devoir attendre l'automne de 1986. Voilà un problème.

L'autre problème, c'est que vous n'expliquez pas très clairement les aspects financiers de cette disposition. Je comprends bien l'avantage de la médiation dans les différends sur la garde d'enfants. Même l'idée de convoquer les enfants pour discuter avec eux et avec leurs parents est une idée extraordinaire. Vous craignez que les avocats n'outrepassent leur compétence. De mon côté, je crains que les médiateurs n'outrepassent leur compétence. Quand il s'agit de dollars et de cents, il y a des repères faciles à trouver.

Je sais que M^{me} Aitken reçoit les listes où l'on voit le montant des règlements, le montant des pensions, la manière dont les biens communs ont été partagés. Cela nous amène à l'aspect juridique. Si les familles en viennent à considérer la médiation comme une méthode de résolution des différends, les aspects financiers de votre recommandation m'inquiéteront beaucoup. Pour tout ce qui a trait à la garde des enfants, c'est

[Texte]

resolution. The custody is fine, but I get very worried about the financial aspects.

Dr. Irving: But I think it is important to reiterate that lawyers are involved in this process, so they always have lawyers making sure their rights are being upheld.

Mr. Nicholson: It is just when I see certain things as alternatives . . . That is fine, but I . . .

Ms Aitken: Perhaps lawyers could be the mediators for support issues. I think the trend within our group of mediators is that we have the mental health professionals mediating custody and access, and we have lawyers who have been trained in mediation techniques mediating the financial and property end of it. That is the mix we are now developing, and I think it is a useful mix.

Mr. Nicholson: Thank you.

The Chairman: I recognize Mrs. Collins for one short question. Perhaps you can then speak with Dr. Irving later.

Mrs. Collins: I will, thank you. I just would like to make a comment, Mr. Chairman, that the only persons who have had an opportunity to question this morning are lawyers. It might be more interesting if we could hear from some other non-lawyers.

I have a lot of questions about mediation, but I will just ask a quick one on joint custody. It is certainly my view that there should be a presumption of joint custody. I wondered if you just might share with us any reasons why this should not be the case.

• 1100

Dr. Irving: I really do not know of any reasons—other than the fact that we have not really tested it out. Perhaps that is my skepticism. We do not know enough about it, but from all I have read, it makes very good sense. It is just that we have not had enough practice with it for me to say unequivocally that is the way I think it should be.

Mr. Robinson: The same argument applies to mandatory mediation.

Dr. Irving: We have had more experience with that. I think it is a good point.

Mrs. Collins: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Dr. Irving, Ms Devlin, and Ms Aitken. We stand adjourned until 3.30 p.m., when we will have the Minister.

AFTERNOON SITTING

• 1536

The Chairman: I call the meeting to order. We will resume our hearings with respect to Bill C-47, Bill C-46, and Bill C-48. Pursuant to the agreement of the committee this morning, we will hear all our evidence under Bill C-47, clause 2.

[Traduction]

parfait, mais pour les aspects financiers, c'est une autre affaire.

M. Irving: Je le répète, et c'est important, les avocats participent à ce processus, il y a donc toujours des avocats qui sont là pour défendre les droits de leurs clients.

M. Nicholson: Mais quand je vois d'autres options . . . C'est parfait, mais je . . .

Mme Aitken: Les avocats pourraient peut-être assurer la médiation pour les questions de pension. Dans notre groupe de médiateurs, nous avons tendance à confier les questions de garde d'enfant et de visite à des professionnels de la santé mentale et les aspects financiers et le partage des biens à des avocats qui ont une formation particulière en matière de médiation. Voilà comment nous répartissons les tâches actuellement, je crois que c'est très utile.

M. Nicholson: Merci.

Le président: Je donne la parole à M^{me} Collins; une question très brève. Vous pourrez peut-être discuter tout à l'heure avec M. Irving.

Mme Collins: Certainement, merci. Monsieur le président, j'aimerais faire une observation. Les seuls qui ont eu la chance de poser des questions ce matin sont des avocats. Il serait peut-être intéressant d'entendre d'autres personnes qui ne sont pas avocats.

J'ai beaucoup de questions à poser sur la médiation, mais je me contenterai d'une question très brève sur la garde commune. À mon sens, il devrait y avoir une présomption de garde commune. Pouvez-vous nous dire pour quelle raison cela ne devrait pas être le cas?

M. Irving: Je n'ai pas de raisons particulières, sinon que nous n'en avons pas fait l'essai. C'est peut-être la raison de mon scepticisme. Je ne connais pas suffisamment la question, mais d'après tout ce que j'ai lu, c'est parfaitement logique. Cela dit, nous n'avons pas mis cette notion à l'épreuve suffisamment pour que je puisse vous dire que c'est la meilleure solution.

M. Robinson: C'est la même chose pour la médiation obligatoire.

M. Irving: Nous avons eu une plus longue expérience de cette pratique. C'est une excellente observation.

Mme Collins: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, M. Irving, M^{me} Devlin, M^{me} Aitken. La séance est levée jusqu'à 15h30; nous recevrons alors le ministre.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: À l'ordre. Nous reprenons nos travaux relatifs aux projets de loi C-47, C-46 et C-48. Conformément à l'entente conclue au Comité ce matin, nous entendrons tous les témoignages relatifs au projet de loi C-47, article 2.

[Text]

I welcome the Minister of Justice before our committee again. Welcome, Mr. Minister. I would ask you to introduce any officials you have with you and to make any opening statement you may have, after which we will go straight into questions. The floor is yours, Mr. Minister.

I might point out to the committee that the Minister has to leave at 4.45 p.m. Maybe you can shorten your statement a bit, Mr. Minister. We could append it and go right into questions.

The Hon. John Crosbie (Minister of Justice and Attorney General of Canada): Mr. Chairman, as you have noted, I have to leave at 4.45 p.m. That is why I got here at 3.30 p.m. I have to go to another appointment. I am sorry I cannot stay until 6 p.m. or 7 p.m. On this particular occasion I will not be able to. However, I look forward to coming back again on many other occasions on other matters with the committee.

Mr. Chairman, as I hope most people realize, divorce reform is long overdue. For years it has been suggested that our very restrictive system of divorce, as it now exists, should be modified to allow for a less adversarial approach to divorce. I believe that over the years interested groups—the public, the legal and behavioral professions—have come to the conclusion that withholding a divorce is no solution to people whose marriage has broken down, and to require spouses to accuse each other of marital misconduct in order to expedite the legal dissolution of a marriage that is already dead is not an acceptable alternative to a lengthy separation before qualifying for a divorce.

As you know, Bill C-47 provides for such an alternative. Currently spouses have to live separate and apart for a minimum of three years before even having the right to apply for a divorce. Once the person applies for a divorce on that basis, they have to wait again for the courts to find the time to hear the evidence in a trial before a judge without a jury. The suggested Bill C-47 would reduce that period to one year. I think it is widely accepted but not, of course, unanimous. If spouses have lived separate and apart for one year, and they have not reconciled or stopped proceedings, they are most unlikely to ever reconcile; the law should recognize that fact.

It has been suggested by various groups that in certain exceptions one should be allowed to dispense with the one-year period. Some suggest mutual consent of the parties. Some suggest "special circumstances", whatever that is. Some suggest that traditional grounds of adultery is cruelty.

I do not think the consent of the parties themselves is acceptable. If it were acceptable, marriage would lose its significance altogether; it would be considered a private

[Translation]

Je souhaite à nouveau la bienvenue au ministre de la Justice. Voudriez-vous présenter les fonctionnaires qui vous accompagnent et faire une déclaration liminaire si vous le désirez. Par après nous passerons immédiatement aux questions. Vous avez la parole, monsieur le ministre.

Je voudrais signaler aux membres du Comité que le ministre doit quitter à 16 h 45. Vous pourriez peut-être abréger quelque peu votre déclaration, monsieur le ministre. Nous pourrions l'annexer et passer immédiatement aux questions.

L'honorable John Crosbie (ministre de la Justice et Procureur général du Canada): Monsieur le président, comme vous l'avez dit je dois quitter à 16 h 45. C'est pourquoi j'étais ici à 15 h 30. J'ai un autre rendez-vous. Je suis désolé de ne pouvoir rester avec vous jusqu'à 18 h ou 19 h. Aujourd'hui ce n'est pas possible. Cependant, je serai heureux de revenir devant le Comité en plusieurs autres occasions pour discuter des questions qui l'intéresse.

Monsieur le président, j'espère que la plupart des gens se rendent compte maintenant qu'une réforme de droit du divorce est attendue depuis longtemps. L'idée de modifier le système actuel, fort restrictif, de façon à ce qu'il repose moins sur l'affrontement entre les époux remonte à de nombreuses années déjà. À mon avis, aussi bien que les avocats, les professionnels des sciences du comportement, les autorités provinciales et de nombreuses associations en sont finalement arrivés à la conclusion que mettre des obstacles à l'obtention du divorce ne constitue en aucune façon une solution pour les gens dont le mariage a échoué. On a convenu également qu'il est inacceptable que les époux désirant obtenir la dissolution judiciaire d'un mariage dont les liens sont déjà rompus n'aient d'autre choix que de passer par une longue période de séparation ou de s'accuser d'un délit conjugal.

Comme vous le savez, le projet de loi C-47 fournit d'autres solutions. Pour l'instant, les époux doivent vivre séparément pendant au moins 3 ans avant d'avoir le droit de présenter une demande en divorce. Après avoir formulé une telle demande, la personne doit encore attendre qu'un juge non assisté d'un jury trouve le temps de recevoir les éléments de preuve que les intéressés ont à lui soumettre. Le projet de loi C-47 réduirait cette période à une année. À mon avis, quoique ce ne soit pas unanime, il est assez largement admis que si les époux ont vécu séparément pendant une année et qu'il n'y a eu ni réconciliation ni arrêt des procédures, il n'est guère probable qu'ils se réconcilient jamais, et qu'il y a lieu pour la loi de se rendre à cette évidence.

Diverses associations, certaines provinces et certains membres de la profession juridique ont suggéré de prévoir certaines exceptions à cette règle d'une année. Certains ont avancé l'idée que les époux devraient pouvoir abréger la période d'attente d'un commun accord. D'autres proposent qu'on tienne le compte de «circonstances particulières», et je ne sais trop de quoi il s'agit. D'autres enfin souhaitent qu'il n'y ait de raccourcissement possible du délai considéré que pour les causes traditionnelles d'adultère ou de cruauté.

À mon avis, il ne paraît pas possible d'accepter que les époux puissent d'un commun accord réduire la période prescrite. L'institution du mariage en perdrait sa signification et ne

[Texte]

contract that you could dissolve at will. I do not think that is a consensus in our society. Society as a whole has an interest in the preservation of marriage, and a further requirement other than consent is certainly in order to preserve that interest. The "special circumstances", if that were adopted, would leave the door wide open to judicial interpretation and discrepancy decisions across the country. It would also permit accusation to come back into style again, and not make the process any less traumatic or adversarial.

• 1540

There are people who for moral reasons believe adultery is a severe breach in the special contract known as marriage, whereby certain rights and obligations of fidelity are imposed on the parties to the contract; and it is hard to disagree with them. For moral and practical reasons of security and safety, others think withholding a divorce from a spouse who has been victimized by the other spouse through mental or physical cruelty would be socially unacceptable. I agree with that point of view also. That is why we are offering the alternative of a one-year separation or evidence of adultery or cruelty as valid proof of a marriage breakdown.

As you know, Bill C-47 encourages the reconciliation of spouses. The judge and the lawyers have to inquire into that possibility. The spouses are to be allowed to resume cohabitation any number of times, not exceeding 90 days cumulatively, without jeopardizing the status of the one-year separation period. That is a new flexibility in the law, and that should encourage more than one attempt at reconciliation. If reconciliation fails, our bill is attempting to reduce the conflict of divorce by requiring lawyers to urge their clients to negotiate settlement of the issues of support and custody as well as referring them to mediation services, wherever they are available.

The improved enforcement of support and custody orders and access rights is an important theme in our legislation. It is the purpose of Bill C-48. It is one of the points that make the legislation we are now proposing far superior to that offered last year. This is legislation vastly improved from that introduced a year ago.

Several provisions of the bill seek to reform jurisdictional and procedural barriers to the efficient enforcement of orders. They include the registration of support and custody orders in any court designated by a province, the assignment of orders to the federal or provincial government for enforcement, the application of provincial laws for the enforcement of orders, and the authority for courts to order both support payments and security for the order.

[Traduction]

deviendrait plus qu'un contrat privé auquel les parties pourraient mettre fin quand bon leur semblerait. Or la société a intérêt à sauvegarder l'institution du mariage et, dans cette optique, il est tout à fait logique de poser à cet égard des exigences plus sévères. Si l'on acceptait de tenir compte de «circonstances particulières», cela reviendrait à laisser toute la question à l'appréciation des tribunaux et risquerait d'aboutir à des différences, selon la région dans laquelle la décision serait rendue. Également, les accusations redeviendraient à la mode, ce qui ne réduirait en rien le caractère conflictuel et traumatisant du divorce.

Il y a des gens qui, pour des raisons morales, estiment que l'adultère constitue une violation grave de ce contrat bien particulier que constitue le mariage, celui-ci créant pour les conjoints certains droits et certaines obligations en matière de fidélité; il est difficile de ne pas être de leur avis. Pour des raisons à la fois d'ordre moral et de sécurité, d'autres pensent qu'il serait socialement inacceptable de refuser le divorce à une personne victime de cruauté physique ou mentale de la part de son conjoint. Là aussi je suis d'accord. Voilà pourquoi nous offrons deux possibilités pour établir l'échec du mariage: une séparation d'une année ou la preuve d'adultère ou de cruauté.

Comme vous le savez, le projet de loi C-47 vise également à encourager la réconciliation des époux. Le juge et les avocats doivent examiner cette possibilité. Les époux pourraient reprendre la cohabitation aussi souvent qu'ils le désirent, pendant une ou plusieurs périodes totalisant au plus 90 jours, sans que cela n'ait pour effet d'interrompre la période de séparation d'une année. La souplesse de la loi sur ce point vise à permettre de renouveler les tentatives de réconciliation. Pour les cas où les tentatives de réconciliation échoueraient, notre projet de loi essaie de réduire les conflits en exigeant des avocats qu'ils conseillent à leurs clients de s'entendre à l'amiable sur les questions de pensions alimentaires et de garde des enfants et qu'ils les orientent vers les services de médiation disponibles.

L'amélioration de l'exécution des ordonnances familiales constitue un thème important de notre projet de loi. C'est la raison d'être du projet de loi C-48. C'est l'un des aspects qui font que les mesures législatives que nous présentons maintenant sont de loin supérieures à celles présentées l'an dernier. Il s'agit d'une grande amélioration par rapport à ce qui a précédé.

De nombreuses dispositions de ce projet de loi visent à supprimer les éléments qui, en matière de compétence et de procédure, s'opposent à une exécution efficace de ces ordonnances. Au nombre de ces dispositions, mentionnons l'enregistrement des ordonnances familiales auprès de tout tribunal désigné par une province, la cession des ordonnances aux autorités fédérales ou provinciales pour qu'elles soient exécutées, l'application des lois provinciales pour l'exécution de ces ordonnances, et le pouvoir du tribunal de rendre une ordonnance concernant le versement d'une pension alimentaire et la garantie de ce versement.

[Text]

Bill C-48 provides two new remedies for the enforcement of the orders made pursuant to the federal divorce law or provincial family law legislation. It will provide assistance to trace missing family members where there is a breach of a support or custody order or of an access right by allowing the search of designated federal information banks and the garnishment of certain federal moneys payable to a defaulting spouse, such as income tax refunds, as provided for to allow for payment to the dependent spouse.

Some have criticized these, saying they do not go far enough; we are not establishing a national enforcement system. Well, such a system is easy to propose but hard to carry out. The facts are that there is provincial jurisdiction in the administration of justice and there is provincial responsibility for the enforcement of order. While they are co-operating in the area, they have made it clear they want to retain their primary responsibility in this matter.

I do not think we should spend time wrangling over jurisdiction, as we would if we proposed and tried to impose a national enforcement service. We are far better off encouraging the provinces to continue the real progress they have made in that area. Manitoba and Quebec already have provincial enforcement services. The Government of Alberta has introduced a bill to establish such a service. Ontario, Saskatchewan, and British Columbia are all now taking action in connection with such services. I think in Ontario they have given notice that they expect to introduce a bill in the next two weeks.

If any unfortunate events happen in Ontario and the government falls, I do not know what will happen. Perhaps the succeeding government will continue with this magnificent initiative of the Miller administration, but that remains to be seen. We do not know whether the coalition will or will not, but I am sure hon. members will give them some encouragement.

These initiatives in these bills are our commitment to co-operating with the provinces to improve the enforcement support of custody orders across Canada. From my meeting with them, I have no reason to believe they are anything but in a co-operative mood in this area. I do not think myself we are going to have any problem in having co-operation from the provinces in improving enforcement or maintenance and custody orders.

Those are my opening remarks. Here with me from the Department of Justice are François Chrétien, Mr. Glen Rivard, and Holly Harris, from the family law policy unit. They are, of course, very knowledgeable and will have the alarming task of filling in the monumental gaps of my knowledge in the area.

[Translation]

Le projet de loi C-48 favorise de deux façons l'exécution des ordonnances rendues en vertu de la loi fédérale sur le divorce ou de la législation provinciale sur le droit de la famille. En autorisant l'accès à certains fichiers fédéraux précisés, il facilite la recherche de la personne qui s'est soustraite à une décision judiciaire relative au versement d'une pension alimentaire ou à la garde des enfants. De plus, il autorise la saisie, au profit de l'époux à charge, de certaines sommes payables par le fédéral à l'époux tenu au devoir de secours, dont les remboursements d'impôt sur le revenu.

Certains ont critiqué ces propositions, affirmant qu'elles manquent d'ampleur et disant que nous n'établissons pas un système national d'exécution. Un système de ce genre est plus facile à proposer qu'à organiser. Le fait est que l'administration de la justice, et par conséquent l'exécution des ordonnances en cause relèvent des provinces. Quoiqu'elles nous aient accordé leur collaboration dans ce domaine, les provinces ont exprimé leur ferme intention de conserver les pouvoirs qu'elles détiennent en la matière.

Je ne pense pas que nous devrions perdre du temps à discuter des problèmes de compétence, ce qui se produirait si nous décidions d'instituer un système national d'exécution. Ce temps peut être employé beaucoup plus utilement à encourager les provinces dans des progrès bien réels qu'elles ont accomplis dans ce domaine. Le Manitoba et le Québec disposent déjà de leurs propres systèmes d'exécution des ordonnances familiales. Le gouvernement de l'Alberta a pour sa part déposé un projet de loi visant à établir un tel système et l'Ontario, la Saskatchewan ainsi que la Colombie-Britannique songent elles aussi à l'imiter. Je pense qu'en Ontario on a donné avis de l'intention de présenter un projet de loi en ce sens au cours des deux prochaines semaines.

Si de malheureux événements devaient se produire en Ontario et que le gouvernement soit déposé, je ne sais pas ce qui se produira. Il est possible que le gouvernement qui prendra la relève poursuive cette magnifique initiative de l'administration Miller, mais cela reste à voir. Nous ne savons pas si la coalition penchera en ce sens, mais je suis certain que les députés donneront tout leur encouragement.

Les initiatives proposées dans ces projets de loi concrétisent notre engagement de collaborer avec les provinces pour améliorer sur l'ensemble du territoire national l'exécution des ordonnances portant sur les pensions alimentaires ou sur la garde des enfants. Après avoir rencontré leurs représentants, je n'ai aucune raison de douter de leur désir de coopération dans ce domaine. Pour ma part, je ne crois pas que nous ayons de difficultés à obtenir la collaboration des provinces pour l'amélioration de l'exécution des ordonnances portant sur les pensions alimentaires ou sur la garde des enfants.

C'était là mes propos liminaires. Les fonctionnaires qui m'accompagnent sont, du ministère de la Justice, François Chrétien, M. Glen Rivard et Holly Harris du Service de la politique et de la modification du droit en matière de famille. Évidemment, ils sont très compétents et ils auront la responsabilité inquiétante de combler les lacunes monumentales de mes connaissances de ce domaine.

[Texte]

• 1545

Are there any questions?

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Is it agreed that we append the Minister's statement to today's minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: We will start our questioning . . .

Mr. Robinson: Is that necessary, in view of the fact that the Minister has read the statement? Why do we not just . . .

The Chairman: There are always a few wording changes and extra additions. So we just, by tradition, have . . . I did not follow it word for word. Did you, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I followed it very closely, Mr. Chairman.

The Chairman: Do you accept it all?

Mr. Crosbie: Well, you certainly have improved your mind then, Mr. Robinson.

The Chairman: Mr. Nunziata, would you care to start? You have 15 minutes.

Mr. Nunziata: Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome the Minister here today. It is always a pleasure to have the Minister before us in calm circumstances to answer reasonable, intelligent questions from all members of the committee.

Mr. Crosbie: That would be a pleasure.

Mr. Nunziata: I listened very attentively to the Minister speaking in the House, at second reading stage, on May 21 when he tried to justify the continued existence of the fault provisions in this proposed legislation.

I would like the Minister to rearticulate why he feels adultery and physical and mental cruelty should continue to exist as grounds for divorce, especially in view of the fact that in his statement in the House, and again here today, he stated that one of the purposes of the act was to allow for a less adversarial approach to divorce. It seems to me, Mr. Chairman, that by continuing to have adultery and physical or mental cruelty as a fault one simply enhances the possibility of a more adversarial approach to divorce.

Mr. Crosbie: My answer is that some people take certain things more seriously than others, and I think they are entitled to have their views considered. For thousands of years it has been considered that adultery was certainly a major indication of the breakdown of a marriage, and the married partners took adultery as a very serious matter.

I know that in recent years there are many others who no longer consider adultery to be a serious fault. I do not happen to agree with that view, but I am also not trying to pretend that I am any holier than anyone else. However, there is no doubt, in any event, that there is a large body of people in our society who believe adultery to be a very serious matter; if any

[Traduction]

Y a-t-il des questions?

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Vous acceptez que nous annexions la déclaration du ministre au compte rendu d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Commençons donc la période des questions . . .

M. Robinson: Est-ce nécessaire, considérant que le ministre a lu sa déclaration? Pourquoi ne pas simplement . . .

Le président: Il y a toujours quelques modifications dans le libellé, de même que des ajouts. Alors conformément à la tradition, nous avons . . . Je n'ai pas suivi le texte mot à mot. L'avez-vous fait, monsieur Robinson?

M. Robinson: Je l'ai suivi de très près, monsieur le président.

Le président: Acceptez-vous le tout?

M. Crosbie: Dans ce cas vous avez certainement améliorer votre esprit, monsieur Robinson.

Le président: Monsieur Nunziata, voulez-vous commencer? Vous avez 15 minutes.

M. Nunziata: Merci, monsieur le président. Je désire souhaiter la bienvenue au ministre. Il est toujours agréable de recevoir le ministre dans une période de calme qui lui permette de répondre aux questions raisonnables et intelligentes que posent les membres du Comité.

M. Crosbie: Ce serait agréable.

M. Nunziata: J'ai écouté très attentivement les propos du ministre à la Chambre, à l'étape de la deuxième lecture le 21 mai, alors qu'il tentait de justifier le maintien des dispositions relatives à la responsabilité dans ce projet de loi.

Je voudrais que le ministre nous explique à nouveau pourquoi il croit que l'adultère ainsi que la cruauté mentale et physique devraient toujours constituer des raisons de divorce, particulièrement si l'on pense que dans sa déclaration à la Chambre et encore une fois ici aujourd'hui, il a déclaré que l'un des objectifs du projet de loi était de permettre de réduire les possibilités d'affrontement dans les procédures de divorce. Monsieur le président, il me semble qu'en maintenant l'adultère et la cruauté mentale et physique comme raison possible de divorce, on ne fait qu'accroître les possibilités d'affrontement dans les procédures.

M. Crosbie: En réponse à cela, je dirai que les gens prennent certaines choses plus au sérieux que d'autres, et je pense qu'elles ont droit à ce que l'on tienne compte de leur opinion. Depuis des millénaires, on considère que l'adultère est un indice sûr d'échec du mariage et de tout temps les époux ont pris l'adultère très au sérieux.

Je sais que depuis quelques années, plusieurs personnes ne considèrent plus l'adultère comme une infraction grave. Je ne suis pas d'accord avec cette opinion, mais d'autre part je ne prétends pas être plus saint que les autres. Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute qu'un très grand nombre de personnes dans notre société croient que l'adultère est une question très

[Text]

of those persons have a spouse who errs in that manner, either once or repeatedly, then I see no reason why we should prevent that person from using this as a ground of marriage breakdown, and not having to wait a year but acting sooner than a year.

There are moral reasons that pertain to the dissolution of contracts as well, particularly the marriage contract, which imposes obligations of fidelity and respect. With cruelty, there is the same argument. Should we force someone to wait a year, for example—this would be a woman in most cases, but the reverse can happen—who is constantly being assaulted by her husband? Why should she have to separate and wait a year? Why should she not be able to act? If you are treated with cruelty, either physical or mental, then a great many people feel you should be able to get relief from that relationship.

We are careful in the legislation to specify that it is not to be taken into account by the judge when it comes to deciding on the amount of maintenance. That is to be based on need. I think it says:

shall not take into consideration any misconduct of the spouse in relation to the marriage

Let us call it a compromise, if you like. This is what we feel to be a necessary compromise. As one of the grounds for marriage breakdown, we are saying that a spouse can use evidence of cruelty or adultery to establish that the marriage has broken down.

Mr. Nunziata: Mr. Chairman, I know the Minister knows and we all know that the only reason the fault provisions continue to exist in this legislation is that they are a face-saving measure for the Conservative party, which fought so vigorously against an almost identical bill that was introduced by the previous Liberal government. By so doing, they are defeating the very purpose of these very major reforms to the whole area of divorce.

• 1550

I want to ask the Minister if he is aware of the major departure in this bill, compared to the existing legislation, with respect to the right of an individual to commence divorce proceedings. Under the existing legislation, a spouse would have to wait three years before filing a petition for divorce. Under this proposed legislation, a spouse could petition immediately for a divorce upon separating, pursuant to paragraph 8.(2)(a) of the act. The proposed act basically says there has to be a period of a year between the petition for divorce and the final determination by the court. So under this proposed legislation a couple can separate and one person could immediately go to the courts and file for a divorce. Is the Minister aware of this major departure in this bill compared to the existing legislation?

Mr. Crosbie: Let me deal with your first point first, although your first point was entirely irrelevant, as your first

[Translation]

sérieuse, si l'époux ou l'épouse de l'une de ces personnes commet ce délit, que ce soit une fois ou à plusieurs reprises, je ne vois aucune raison pour empêcher cette personne d'utiliser cette raison comme fondement à l'échec du mariage, sans qu'il soit nécessaire d'attendre un an.

Il y a aussi des raisons morales qui peuvent justifier qu'on mette fin à un contrat, particulièrement le contrat de mariage qui impose l'obligation de la fidélité et du respect. Quant à la cruauté, c'est le même argument. Devrions-nous forcer à attendre une année par exemple—ce serait des femmes dans la plupart des cas, mais le contraire peut se produire aussi—quelqu'un qui subit constamment les assauts de son mari? Pourquoi devrait-elle se séparer et attendre une année? Pourquoi ne pourrait-elle pas passer aux actes? Si vous êtes traité cruellement, que ce soit physiquement ou mentalement, un grand nombre de personnes croient que vous devriez être en mesure de sortir de cette relation.

Dans le projet de loi, nous prenons grand soin de préciser que le juge ne doit pas tenir compte de ces faits lorsqu'il décide des pensions qui devront être versées. Cela est calculé en fonction des besoins. Je pense qu'on dit:

ne devrait pas tenir compte de l'inconduite de l'époux dans le contexte du mariage.

Disons qu'il s'agit d'un compromis. Nous croyons qu'il s'agit là d'un compromis nécessaire. Nous affirmons que l'époux peut invoquer la preuve de cruauté ou d'adultère pour démontrer que le mariage a échoué.

M. Nunziata: Monsieur le président, tout comme le ministre et tous les autres, je sais que la seule raison pour laquelle les dispositions sur la responsabilité figurent toujours dans ce projet de loi est qu'il s'agit d'une mesure permettant de sauver la face du Parti conservateur qui a lutté si vigoureusement contre un projet de loi presque identique présenté par le gouvernement libéral précédent. Ce faisant, on détruit la raison d'être de ces très importantes réformes à toute la question du divorce.

Le ministre nous dira-t-il s'il est conscient du fait que dans ce projet de loi, on s'écarte considérablement des dispositions actuelles en ce qui a trait aux droits des personnes de prendre des actions en divorce. En vertu de la loi actuelle, un époux devrait attendre trois ans avant de présenter une demande de divorce. En vertu du projet de loi proposé, un époux pourrait faire immédiatement une demande de divorce au moment de la séparation, en vertu de l'article 8.(2)(a) de la loi. Dans le projet de loi, on dit essentiellement qu'une période d'une année doit s'écouler entre le moment de la présentation de la demande de divorce et la décision finale du tribunal. Cela signifie qu'un couple pourrait se séparer et que l'un des conjoints pourrait immédiatement aller devant les tribunaux présenter une demande de divorce. Le ministre est-il au courant de cet écart important du projet de loi par rapport aux mesures en vigueur?

M. Crosbie: Je vais d'abord répondre à votre première observation, même si elle n'était absolument pas pertinente,

[Texte]

points usually are. But of course your second and third points are usually totally irrelevant as well, so it is not too strange.

The legislation introduced last year by the then Minister of Justice—and I give him credit for that, as I have before—was a step forward. I do not consider these matters to be matters of differences of political principles. We did not indicate whether we were supportive or not, but we did point out inadequacies in that legislation, particularly with reference to the question of maintenance and custody and the proper enforcement of maintenance and custody orders. That was our biggest criticism of it. Some in our party may have opposed it for other reasons. Those were the basic reasons why it was not given immediate passage through the House, although, mind you, the government only produced it for debate, I think, on one day—or possibly it was two; my memory might be faulty. So let us put it this way: the government did not proceed vigorously with the legislation, so it cannot blame anyone else in connection with whether it passed or not, since it did not give it priority.

The legislation now before this committee is not different from last year's simply because the concept of adultery and cruelty is re-introduced as a cause for marriage breakdown. There are other vast improvements. It is not introduced so we could say it is now different from last year's legislation. I can point proudly to the provisions that deal with maintenance and enforcement as vast improvements. We do not need any other reasons. That was your first point.

Now, with respect to the petition, I will agree that you can file a petition. My response to you is: So what? The law provides that you must be separated for a year before you can get the divorce. Now, if a person wants to start a petition—if they are the fiery type or they are wrought up or whatever it is—and they want to issue a petition right at the beginning, then I do not see that it weakens the bill in any event. The point is . . .

Mr. Nunziata: The Minister is arguing that the fault provisions continue to be . . .

Mr. Crosbie: Let me answer your question. The point is . . .

The Chairman: Mr. Minister, I wonder if you would wind up your answer within a minute, if you will, so Mr. Nunziata can carry on.

Mr. Crosbie: The point is that they have to be separated for a year before they can get any decree. Of course, if they act on the grounds of adultery or cruelty, it may be less than a year to get a decree. So I agree with you; that is a fact.

[Traduction]

comme le sont habituellement vos premières observations. Evidemment, vos deuxième et troisième observations sont également habituellement sans pertinence, et donc ce n'est pas trop étrange.

Le projet de loi présenté l'an dernier par le ministre de la Justice—et je reconnais son mérite, comme je l'ai fait auparavant—était un pas en avant. Je ne crois pas que ces questions nous ramènent à des différences de principes politiques. Nous n'avons pas dit alors si nous appuyions ou non le projet de loi, mais nous avons signalé des lacunes, particulièrement en ce qui a trait aux pensions alimentaires et à la garde, de même qu'à l'exécution des ordonnances familiales. C'était là notre principale critique. Certains membres de notre parti s'opposaient peut-être au projet de loi pour d'autres raisons. Ce sont là les principales raisons pour lesquelles nous n'avons pas permis que le projet de loi soit adopté immédiatement à la Chambre; d'autre part, rappelons-nous que le gouvernement n'a soumis ce projet à la discussion que pour une journée—ou peut-être deux; ma mémoire me fait peut-être défaut. Disons donc ceci: le gouvernement n'a pas présenté ce projet de loi avec vigueur, donc il ne peut blâmer personne d'autre pour le fait qu'il n'a pas été adopté, puisque lui-même ne lui a pas accordé la priorité.

Le projet de loi maintenant soumis au présent Comité n'est pas différent de l'an dernier uniquement parce que le concept d'adultère et celui de cruauté ont été réintroduits comme raison de l'échec du mariage. On y trouve d'autres améliorations importantes. Le projet de loi n'a pas été présenté pour que nous puissions dire qu'il est différent de la mesure législative proposée l'an dernier. Je peux fièrement signaler les dispositions relatives au soutien et à l'exécution des ordonnances qui constituent de grandes améliorations. Nous n'avons pas besoin d'autres raisons. Voilà pour votre première observation.

Quant à l'action en divorce, je reconnais avec vous qu'il est possible d'intenter de telles actions. À cela je réponds: et puis après? La loi prévoit que les époux doivent avoir été séparés pendant une année avant d'obtenir le divorce. Si une personne veut intenter une action dès le début—si elle est du type impulsif, si elle en a assez ou quoi que ce soit d'autre, je ne vois pas en quoi cela affaiblit le projet de loi. Le fait est . . .

M. Nunziata: Le ministre soutient que les dispositions relatives à la responsabilité doivent continuer d'être . . .

M. Crosbie: Permettez-moi de répondre à votre question. Le fait est . . .

Le président: Monsieur le ministre, pourriez-vous terminer votre réponse en une minute, afin que M. Nunziata puisse poursuivre.

M. Crosbie: Le fait est que les époux doivent avoir été séparés pendant une année avant de pouvoir obtenir une décision. Evidemment, si le motif invoqué est l'adultère ou la cruauté, une décision pourrait être rendue en moins d'un an. Je reconnais donc comme vous que cette possibilité existe.

[Text]

• 1555

Mr. Nunziata: Practically speaking, Mr. Chairman, the Minister argues that one of the reasons the fault provisions continue to exist in the proposed legislation is because he wants to give couples the opportunity to petition for divorce immediately. The act says that even on the grounds of separation, living separate and apart, a couple can petition immediately. And practically speaking, even if one were to petition on the grounds of adultery or cruelty, it would take well over a year before the court finally adjudicates on whether or not, at least in the Province of Ontario... I do not know what the experience is in other provinces, but it takes at least a year before the courts can adjudicate on adultery or physical or mental cruelty.

I would like to ask the Minister... In the House on May 21 he also indicated that in his view within four or five years no one would be using the fault provisions in the act. I would like him to indicate what his source of information is, what studies have been done to substantiate that statement that people would no longer be using the fault provisions within four or five years.

Mr. Crosbie: By the way, the fact that you can issue a petition right away is needed for other reasons. One of the positive aspects is that when you file a petition you can proceed then to get interim orders for custody and maintenance. So it may very well be very helpful to, say, a deserted wife to be able to issue a petition and get some relief with respect to custody of children or maintenance either for her children or herself or whatever. That is one of the advantages of being able to file the petition right away.

Now, on the second point, I have not seen any studies—that is an intuitive feeling of mine—that the vast majority of actions for divorce in four or five years' time will be based on separation for a year. That is the ground people chose for the most part. It will only be a small minority in my opinion, and I have no evidence to back it up. In five years' time, if I am wrong you can point it out that they will proceed on the grounds of marriage breakdown and separation for a year.

Mr. Nunziata: Of the 69,000 divorces last year, how many were based on adultery and physical and mental cruelty?

Mr. Crosbie: About two-thirds were based on grounds of adultery or cruelty.

Mr. Nunziata: I am sure the Minister is aware that in most provinces, at least in the Province of Ontario, there is provincial legislation with respect to custody and support. Therefore, one need not resort to the Divorce Act in order to get immediate relief for custody or support. I am sure the Minister is aware of that, so how can he then argue that a justification for allowing an immediate petition on the grounds of separation is to allow individuals access to the courts for custody and support when access is already there, I am sure, in all the provinces of Canada?

[Translation]

M. Nunziata: En termes pratiques, monsieur le président, le ministre dit que les dispositions relatives aux torts ont été retenues dans le projet de loi pour permettre, entre autres, aux couples de faire une demande de divorce immédiatement. La loi précise qu'un couple qui vit séparément peut faire une demande immédiate de divorce pour motif de séparation. Et, en termes pratiques, même si l'on demande le divorce pour des raisons d'adultère ou de cruauté, il faut attendre bien au-delà d'un an avant que le tribunal ne se prononce, du moins en Ontario... Je ne sais pas comment cela se passe dans les autres provinces, mais il faut attendre au moins un an avant que les tribunaux ne rendent une décision dans les cas d'adultère ou de cruauté physique ou mentale.

J'aimerais demander au ministre... À la Chambre, le 21 mai, il a déclaré qu'à son avis, d'ici quatre ou cinq ans, personne n'invoquerait les dispositions de la loi relatives aux torts. J'aimerais qu'il nous dise où il a pris cette information; sur quelles études il se fonde pour appuyer cette affirmation que personne ne recourrait aux dispositions relatives aux torts d'ici quatre ou cinq ans.

M. Crosbie: En passant, il y a d'autres raisons qui justifient le fait que vous puissiez faire une demande de divorce immédiatement. L'un des aspects positifs est que, une fois l'action en divorce intentée, vous pouvez bénéficier d'ordonnances provisoires de garde et de soutien alimentaire. Cela pourrait donc bien être très utile pour une femme abandonnée, par exemple, qui pourrait alors demander le divorce et obtenir de l'aide pour la garde de ses enfants ou le soutien soit de ses enfants, soit d'elle-même. C'est l'un des avantages de pouvoir demander le divorce immédiatement.

Pour ce qui est du deuxième point que vous avez soulevé, je n'ai vu aucune étude, c'est simplement mon intuition qui me dit que la grande majorité des actions en divorce, d'ici quatre ou cinq ans, seront fondées sur le motif de séparation depuis un an. C'est la raison qui sera invoquée la plupart du temps. Seule une faible minorité invoquera d'autres motifs, mais je n'ai pas de preuve pour appuyer mes dires. Dans cinq ans, si je me suis trompé, vous me rappellerez que les divorces sont demandés pour cause d'échec du mariage et de séparation depuis un an.

M. Nunziata: Parmi les 69,000 divorces l'an dernier, dans combien de cas a-t-on évoqué l'adultère et la cruauté physique et mentale?

M. Crosbie: Environ les deux tiers des cas étaient pour des motifs d'adultère ou de cruauté.

M. Nunziata: Je suis sûr que le ministre sait que, dans la plupart des provinces, du moins en Ontario, il existe des lois provinciales concernant la garde et le soutien. En conséquence, personne ne doit recourir à la Loi sur le divorce pour obtenir des ordonnances de garde ou de soutien alimentaire. Je suis sûr que le ministre est au courant de cela, alors comment peut-il dire que les actions en divorce immédiates pour motifs de séparation ont pour but de permettre aux individus de recourir aux tribunaux pour des ordonnances de garde et de soutien alimentaire, alors qu'ils ont déjà cette possibilité, j'en suis sûr, dans toutes les provinces du Canada?

[Texte]

Mr. Crosbie: Well, we are dealing with divorce legislation. Our jurisdiction and our responsibility is to look after people whose marriages are in the process of being terminated. It is our responsibility to see that the proper remedies are available to them in connection with the action they are taking, which is the divorce action. I think it is a positive point. If the hon. member disagrees, he will just have to disagree.

Mr. Nunziata: The Minister also states, Mr. Chairman, on page one:

It is quite widely accepted that if spouses have lived separate and apart for one year and they have not reconciled or stopped proceedings, they are very unlikely to reconcile ever and the law should recognize that fact.

What evidence does the Minister have to substantiate the statement that if a couple have lived separate and apart for a year there is no chance of reconciliation?

Mr. Crosbie: The quotation you just read for me I do not think goes as far as to say "no chance".

Mr. Nunziata: Unlikely.

Mr. Crosbie: Unlikely—right. Well, let us stick to the language I used. "Very unlikely" is not the same as saying "no chance". It is based on the general opinion of the behavioural professionals involved in this area and the lawyers who are experienced in this area.

The Chairman: Thank you, Mr. Nunziata. Your 15 minutes has expired, unfortunately. I will catch you on the second round. Mr. Robinson, 15 minutes.

• 1600

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman. I too would like to join in Mr. Nunziata's effusive welcome to the Minister today.

I would like to first indicate to the Minister that certainly it is my view that this bill does represent a significant improvement over the bill that was tabled by the previous administration, by the previous Liberal government, in a number of respects, in particular with respect to the whole question of maintenance, the criteria for maintenance orders, the fact that the possibility exists now under this bill to vary a fixed-term maintenance order, which was not possible under the previous bill, the fact that an order cannot be varied in a different province by one party without the consent of the other partner, the former spouse in another province. There are a number of significant improvements in the bill, and I want to, in the most non-partisan spirit possible, commend the Minister for bringing forward a bill that was much better than the very weak and inadequate bill that was tabled by his predecessor in the Liberal government.

Now, Mr. Chairman, having said that, I do want to turn to a couple of areas that remain areas of concern in the bill. I think perhaps one of the most significant ones is the whole question that the Minister has dealt with in his statement—which, as I say, I listened to with great care, word by word, at the beginning of this meeting; that is, with respect to the question

[Traduction]

M. Crosbie: Nous étudions la Loi sur le divorce. Notre mandat et notre responsabilité sont de nous occuper de ceux dont le mariage est en voie d'être annulé. Notre responsabilité est de voir à ce que soient mis en place les mécanismes voulus pour les actions en divorce. Je pense que c'est un point positif. Si l'honorable député n'est pas d'accord, je n'y peux rien.

M. Nunziata: Le ministre dit également, monsieur le président, à la page 2 de sa déclaration:

Il est assez largement admis que si les époux ont vécu séparément pendant une année et qu'il n'y a eu ni réconciliation ni arrêt des procédures, il n'est guère probable qu'ils se réconcilient jamais et qu'il y a lieu pour la loi de se rendre à cette évidence.

Sur quoi le ministre se fonde-t-il pour affirmer que, si un couple vit séparément depuis un an, il n'y a pas de possibilité de réconciliation?

M. Crosbie: Je ne crois pas avoir dit qu'il n'y a pas de possibilité.

M. Nunziata: Vous avez dit que ce n'est guère probable.

M. Crosbie: J'ai dit «guère probable». Tenons-nous-en à ce que j'ai dit. «Guère probable», ce n'est pas la même chose que «pas de possibilité». Je me base sur l'opinion générale des professionnels du comportement et des avocats qui travaillent dans ce domaine.

Le président: Merci, monsieur Nunziata. Vos 15 minutes sont malheureusement écoulées. Vous aurez un deuxième tour. Monsieur Robinson, 15 minutes.

M. Robinson: Merci monsieur le président. J'aimerais moi aussi, comme M. Nunziata, souhaiter chaleureusement la bienvenue au ministre aujourd'hui.

J'aimerais d'abord dire au ministre qu'à mon avis le projet de loi constitue une nette amélioration par rapport à celui qui a été déposé par le gouvernement précédent, par le Gouvernement libéral, et ce sous de nombreux rapports; particulièrement en ce qui concerne toute la question du soutien, les critères relatifs aux ordonnances, le fait qu'il est maintenant possible aux termes du projet de loi de varier les ordonnances de soutien, ce qui n'était pas possible auparavant, le fait qu'une ordonnance ne peut être modifiée dans une autre province par l'une des parties sans le consentement de l'autre, de l'ex-époux résidant dans une autre province. Le projet de loi renferme donc un certain nombre d'améliorations importantes et je voudrais, dans un esprit le moins partisan possible, féliciter le ministre d'avoir présenté un projet de loi qui est de beaucoup supérieur au projet de loi très déficient et insatisfaisant qu'avait déposé son prédécesseur du Gouvernement libéral.

Ceci étant dit, monsieur le président, j'aimerais maintenant aborder quelques questions qui me préoccupent toujours au sujet du projet de loi. Je pense que l'une des principales questions a été abordée par le ministre dans sa déclaration—déclaration que j'ai écoutée avec beaucoup d'attention, que j'ai suivie mot à mot au début de la réunion; c'est-à-dire la

[Text]

of the possibility of establishing a national enforcement system for the enforcement of maintenance orders. The Minister will know that a number of groups, including the Canadian Advisory Council on the Status of Women, have been most critical of this and have singled this out as being the major weakness in the bill as presented to the House, and have called for a national enforcement agency.

I want to ask the Minister why it is that he has chosen to ignore these representations and why he is not prepared to move forward with a national enforcement agency, recognizing the glaring weaknesses in the present situation, in which some provinces—including that beacon of truth, light, beauty and justice, the Province of Manitoba—have established effective mechanisms for the enforcement of maintenance orders. Indeed, the Province of Manitoba's system makes a profit, which should also appeal to this Minister. Why did the Minister choose not to establish a national enforcement system, and thus to perpetuate a system that means that women still, in the first year after divorce, have an average loss of income of 73%, while men, in the first year after divorce, have an average increase in their income of 42%? Why not a national enforcement agency?

Mr. Crosbie: I suppose the basic reason is because this is a federal state and because the provinces are constitutionally responsible for the administration of justice and therefore for the enforcement of those orders. Another fact we should note is that half the support orders are made pursuant to provincial legislation. So even if we had a national enforcement service, even if that were possible, we would have to have active provincial co-operation if we were to deal with the half of support orders that are made pursuant to provincial legislation.

In addition, the provinces have made it clear they do not intend to give up their constitutional responsibility for the enforcement of support orders. So in my opinion it would be quite non-productive for us to engage in a battle with the provinces in connection with setting up a national enforcement machinery. I mean, Manitoba has a perfectly satisfactory enforcement system there now. Quebec has as well. Just to give you a rundown on where the others are, as you know, Manitoba monitors by computer all support orders made in . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I know where the provinces are.

Mr. Crosbie: —the Manitoba courts.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, perhaps I might turn to another . . .

Mr. Crosbie: Could I just bring you up to date? You are concerned . . .

Mr. Robinson: I am aware of where they . . .

Mr. Crosbie: —and worried about this point, and I want to explain to you where we are.

Mr. Robinson: I know where we are, Mr. Chairman.

[Translation]

possibilité d'établir un système national d'exécution des ordonnances de soutien. Le ministre n'est pas sans savoir qu'un certain nombre de groupes, notamment le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, ont beaucoup critiqué cet aspect du projet de loi présenté à la Chambre, disant que c'était sa principale lacune, et on réclamait l'établissement d'un service national d'exécution.

J'aimerais demander au ministre pourquoi il n'a pas tenu compte de ces représentations et pourquoi il n'est pas disposé à créer un tel organisme pour corriger les lacunes manifestes de la situation actuelle à l'instar de certaines provinces—comme le Manitoba, ce modèle de vérité, de lumière, de beauté et de justice—qui ont effectivement mis en place des mécanismes pour assurer l'exécution des ordonnances de soutien. Qui plus est, le système de la province du Manitoba fait des profits, ce qui devrait aussi encourager le ministre. Pourquoi le ministre a-t-il choisi de ne pas créer un système national d'exécution et de perpétuer ainsi un système qui fait que les femmes, dans la première année après le divorce, perdent en moyenne 73 p. 100 de leur revenu, alors que les hommes voient leur revenu augmenter de 42 p. 100? Alors pourquoi pas un service national d'exécution?

M. Crosbie: La raison fondamentale est que nous vivons dans un état fédéral et que les provinces sont responsables, de par la Constitution, de l'administration de la justice et partant, de l'exécution de ces ordonnances. À noter aussi que la moitié des ordonnances de soutien sont faites en application de lois provinciales. Alors même si nous avions un service national d'exécution, même si cela était possible, il faudrait que nous puissions compter sur la collaboration active des provinces pour traiter de la moitié des ordonnances établies en application des lois provinciales.

En outre, les provinces ont clairement fait savoir qu'elles n'avaient pas l'intention de renoncer à leurs responsabilités constitutionnelles en matière d'exécution des ordonnances de soutien. À mon avis donc, il serait absolument inutile que nous nous engagions dans une bataille avec les provinces pour établir un système national d'exécution. Le Manitoba n'a-t-il pas à l'heure actuelle un système tout à fait satisfaisant? Le Québec aussi. Quant aux autres provinces, comme vous le savez, le Manitoba contrôle par ordinateur toutes les ordonnances de soutien établies dans . . .

M. Robinson: Monsieur le président, je sais ce qui se fait dans les provinces.

M. Crosbie: . . . dans les cours du Manitoba.

M. Robinson: Monsieur le président, je pourrais peut-être passer à un autre . . .

M. Crosbie: Permettez-moi de faire le point. Vous vous souciez . . .

M. Robinson: Je suis au courant de ce que . . .

M. Crosbie: . . . et vous vous inquiétez de cette question; alors permettez-moi de vous expliquer où nous en sommes.

M. Robinson: Je sais où nous en sommes, monsieur le président.

[Texte]

Mr. Crosbie: Alberta has introduced legislation... Listen, now, and learn. Alberta has introduced legislation to establish the same kind of service as Manitoba—Bill 63, that is; that has had second reading. Saskatchewan is introducing similar legislation in mid-June, which should be operational by January 1986. Ontario expects to introduce this legislation within two weeks, and plans to initiate the service in January 1986. In British Columbia they have just introduced a bill to improve enforcement mechanisms and remedies in British Columbia.

• 1605

So as you can see, a lot of progress has been made. Why should we engage in a sterile battle with the provinces to try to impose on them a national enforcement when through persuasion and example they are already starting to establish these services?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I was just assuming that this Minister would have agreed with the following suggestion—and I am quoting now:

Ottawa must take the lead in establishing a central registry to enforce custody and maintenance orders despite provincial jurisdiction in this area.

Mr. Chairman, that was the former Tory justice critic, the member for Durham—Northumberland, Mr. Lawrence, when he was in opposition. So I guess it is the old story, Mr. Chairman, where they say one thing in opposition and something quite different when they are in government.

Mr. Chairman, if they are refusing to establish a national enforcement agency, perhaps I could ask the Minister if he is prepared to take the lead of that great defender of the family in the United States, President Ronald Reagan, and assist the provinces financially to establish these agencies.

In the United States, as the Minister I know is aware, the federal government pays 75% of the administrative costs of enforcement agencies of the states. In order to ensure that there is a national system in this country, and the Minister wants to respect provincial jurisdiction—and that is fair enough, he can take that position—but is he at least prepared to ensure there will be funding made available from the federal government, just as there is in the United States, to assist in the establishment of these enforcement agencies all across Canada?

Mr. Crosbie: Mr. Chairman, I want the committee to note that we have had a favourable mention of President Ronald Reagan by a member of the New Democratic Party for the first time, I believe, in my experience as a federal member. Ronald Reagan is held up to us as a man we should emulate. I am delighted to hear that, and I have it noted.

However, I am a teenchie bit surprised that the hon. gentleman finds the U.S. system to be one we should emulate. Do you know that their federal funding is available only for child support orders, not spousal orders, and is only available

[Traduction]

M. Crosbie: L'Alberta a présenté une loi... Ecoutez, et apprenez. L'Alberta a présenté une loi visant à établir le même genre de service qu'au Manitoba—il s'agit du projet de loi 63 qui a été adopté en deuxième lecture. La Saskatchewan présentera une loi semblable à la mi-juin, laquelle devrait entrer en vigueur en janvier 1986. L'Ontario prévoit déposer une loi d'ici deux semaines et la mettre en vigueur en janvier 1986. En Colombie-Britannique, on vient tout juste de présenter un projet de loi dans le même but.

Alors comme vous voyez, on a fait beaucoup de progrès. Pourquoi devrions-nous nous engager dans une bataille inutile avec les provinces pour tenter de leur imposer un système national d'exécution alors qu'elles ont déjà jugé bon d'établir de tels services?

M. Robinson: Monsieur le président, je présumais simplement que le ministre aurait été d'accord avec la suggestion suivante, qui dit en substance:

Ottawa doit prendre l'initiative de créer un service central d'exécution des ordonnances de garde et des ordonnances alimentaires malgré la compétence provinciale dans ce domaine.

Monsieur le président, je viens de vous lire une déclaration de l'ancien critique conservateur de la Justice, du député de Durham—Northumberland, M. Lawrence, alors qu'il était dans l'opposition. C'est donc la même histoire qui se répète, monsieur le président, où l'on tient des propos différents selon qu'on est dans l'opposition ou qu'on forme le gouvernement.

Monsieur le président, devant ce refus d'établir un service national d'exécution, je pourrais peut-être demandé au ministre s'il est prêt à suivre l'exemple de ce grand défenseur de la famille aux États-Unis qu'est le président Ronald Reagan, et à aider financièrement les provinces à créer ces services.

Aux États-Unis, comme le ministre le sait sans doute, le gouvernement fédéral paie 75 p. 100 des coûts administratifs des services d'exécution des états. Afin d'assurer l'existence d'un système national au pays, et le ministre tient à respecter la compétence provinciale en cette matière—et il est tout à fait raisonnable qu'il adopte cette position—serait-il au moins disposé à accorder une aide financière fédérale, comme aux États-Unis, pour faciliter l'établissement de ces services d'exécution partout au Canada?

M. Crosbie: Monsieur le président, je voudrais faire remarquer au Comité qu'un membre du Parti néo-démocrate vient de parler en bien pour la première fois, je pense, depuis que je suis député au fédéral, du président Ronald Reagan. Ronald Reagan vient d'être cité en exemple à suivre. J'en suis ravi, et je me devais de vous le faire remarquer.

Cependant, je suis un peu surpris que l'honorable député trouve que nous devrions suivre l'exemple du système américain. Savez-vous que le financement fédéral ne vise que les ordonnances de soutien des enfants, et pas des épouses, et qu'il

[Text]

for welfare recipients? So you are telling us to emulate a needs-test situation down in the U.S. Number one, spouses are not included; you have to be a welfare recipient; and it is only available for child support orders. So the majority of support orders are excluded from help there.

Mr. Robinson: That is more than you are prepared to do in Canada, Mr. Minister.

Mr. Crosbie: You are telling us that you approve of a system that would apply to only welfare recipients and only for child support. I just point that out, because I am surprised to hear your admiration.

On your first point . . . I dealt with your second point first because it was so unusual to hear you mention Mr. Reagan without sneers and scorn and savage attacks and curling of the lip and all the rest of it.

Mr. Robinson: It is rare when Ronald Reagan makes John Crosbie look progressive—or when John Crosbie makes Ronald Reagan look progressive, I should say. I get the two confused.

Mr. Crosbie: The other point I wanted to make here . . . I am just looking it up. Yes, there was a study, the Status of Women Canada study on the benefits and cost-effectiveness of a central registry of maintenance and custody orders, by Finn, Boggeson and Townsend of March 1985. One of the things that study found was that a central . . . They said that a central registry, by the way, would be neither cost-effective nor particularly useful. It endorsed the release of tracing information and the garnishment of federal moneys to enforce those orders—which we did—and it states that a national enforcement system is not a realizable goal, given the realities of the Canadian constitution. That is at page 109.

So the study carried out by the Status of Women group backs up the bill we have before the committee. They have made the same finding as my finding: It is not a realizable goal, given the realities of the Canadian constitution.

Mr. Robinson: Is the Minister prepared to assist the provinces financially in establishing maintenance enforcement mechanisms? I have indicated that even in the United States—and obviously the President does not go far enough—that government is prepared to provide some financial assistance to states to assist them in the enforcement of maintenance orders. Is this Minister prepared to assist provinces in the establishment of maintenance enforcement mechanisms?

Mr. Crosbie: You, of course, are in an inconsistent position. First you pursue the concept of a national enforcement service, and then at the same time you say we should finance the provinces and the provincial services.

• 1610

Mr. Robinson: The Minister has said he will not establish a national agency. So I am now . . .

Mr. Crosbie: You should make your mind up as to which you want done, because you want both done and that is

[Translation]

ne s'adresse qu'aux assistés sociaux? Vous me demandez donc de m'inspirer d'un système américain fondé sur les besoins. Tout d'abord, les épouses ne sont pas visées; ensuite vous devez être prestataires d'assistance sociale et le financement ne s'applique qu'aux ordonnances de soutien des enfants. La majorité des ordonnances sont donc exclues du programme.

M. Robinson: C'est plus que ce que nous sommes prêts à faire au Canada, monsieur le ministre.

M. Crosbie: Vous nous dites que vous approuvez un système qui s'applique seulement aux assistés sociaux et aux ordonnances de soutien des enfants. Votre enthousiasme me surprend.

Quand à votre premier point . . . J'ai répondu à votre deuxième d'abord parce qu'il est tellement rare de vous entendre parler de M. Reagan sans mépris et dédain, sans sarcasmes et sans l'attaquer sauvagement, et j'en passe.

M. Robinson: Il est rare que Ronald Reagan peut faire paraître John Crosbie progressiste—ou plutôt que John Crosbie peut faire paraître Ronald Reagan progressiste. Je mêle les deux.

M. Crosbie: L'autre chose que je voulais dire . . . Je suis en train de me retrouver . . . Bon, l'étude de la situation de la femme au Canada sur les avantages et la rentabilité d'un service central d'exécution des ordonnances de garde et de soutien faite par *Finn, Boggeson and Townsend* en mars 1985. Cette étude a révélé, entre autres, qu'un service central . . . L'étude dit qu'un service central ne serait ni rentable ni particulièrement utile. Elle appuie cependant la divulgation d'informations et les saisies-arrests des salaires fédéraux pour l'application des ordonnances—ce qui est prévu dans le projet de loi—et précise qu'un système national d'exécution n'est pas un objectif réalisable, compte tenu de la Constitution canadienne. C'est ce qu'on retrouve à la page 109.

L'étude du Conseil consultatif de la situation de la femme appuie donc le projet de loi dont le Comité est saisi. Le groupe d'étude arrive aux mêmes conclusions que moi: l'objectif n'est pas réalisable compte tenu de la Constitution canadienne.

M. Robinson: Le ministre est-il prêt à aider financièrement les provinces à établir des mécanismes d'exécution des ordonnances de soutien? J'ai parlé du système aux États-Unis—et il est évident que le président ne va pas assez loin—mais le gouvernement est prêt à accorder une aide financière aux États pour les aider à exécuter les ordonnances de soutien. Le ministre est-il prêt à aider les provinces à établir de tels mécanismes?

M. Crosbie: Vous manquez manifestement d'esprit de suite. D'abord, vous demandez un service national d'exécution, et du même souffle, vous dites que nous devrions financer les provinces et leurs services.

M. Robinson: Le Ministre a dit qu'il n'établirait pas de service national. Alors je . . .

M. Crosbie: C'est à vous de vous faire une idée, parce que vous ne pouvez pas demander les deux, c'est inconséquent.

[*Texte*]

inconsistent. Now, I think the federal government should consider financial assistance in this regard, and I hope this will eventually turn out to be the case. That is my own personal objective. I am not committing the government to it.

Mr. Robinson: I appreciate that, but the Minister now just . . .

Mr. Crosbie: I am a dedicated proponent of the most effective and efficient enforcement of custody, and support orders that the human mind can engineer and that it should be amply financed, supported by government. Those who have been found by the courts to have the wherewithal to meet their obligations—we should see they meet them. That is my own objective.

Mr. Robinson: It is the Minister's personal view that the federal government should assist the provinces in the establishment of effective maintenance enforcement mechanisms.

Mr. Crosbie: Yes. I would say that is correct, yes.

Mr. Robinson: Well, certainly we will be pursuing that with the Minister, Mr. Chairman.

I would like to turn to a question that was initially touched upon by my colleague from York—South Weston. That is with respect to the retention of the fault grounds, and I believe this is the one area where this bill does in fact represent a step backward from the previous legislation. Certainly it is my view that this particular provision represents effectively a sop to the dinosaur wing of the Tory caucus, Mr. Chairman.

The provisions to include fault certainly do not in any way recognize the criticisms that have been made—legitimate criticisms that have been made by many groups and individuals—that this will just exacerbate the tension and the feelings of hostility and emphasize the adversarial nature of divorce. It will involve in some cases children being called to testify for one parent or another parent in the case of alleged physical or mental cruelty. Also, Mr. Chairman, it is not clear from this bill that these grounds will not be taken into consideration in awarding custody. I want to ask the Minister if it is his intention that in fact these grounds should be given consideration in determining custody arrangements in the event of marriage breakdown.

Mr. Crosbie: The bill specifies that in making an order for support, the court shall not take into consideration . . .

Mr. Robinson: Not support, custody.

Mr. Crosbie:—any misconduct of a spouse in relation to the marriage. Now, when it comes to a question of custody, the court has to decide what is in the best interest of the child. I do not see how the court can possibly avoid examining the parents to make a decision as to who the child . . . and the characteristics of the parents in making a decision as to who it is better that the child should be with. Or should there be access to them both in the most open way possible, or whatever? I mean, the judge has to make a decision on that.

But you see, life is just not as simple as we would like it to be. I am afraid that when it comes to the question of divorce, if there are children you cannot avoid stress and tension and disruption, which is one of the reasons that many people who

[*Traduction*]

Maintenant, je pense que le gouvernement fédéral devrait songer à accorder une aide financière à cette fin, et j'espère que cela se fera. C'est mon objectif, mais je n'engage pas le gouvernement.

M. Robinson: Je l'apprécie, mais le ministre vient de . . .

M. Crosbie: Je suis un grand défenseur du meilleur et du plus efficace système qu'on puisse imaginer pour l'exécution des ordonnances de garde et de soutien, et je pense qu'il devrait être amplement financé et appuyé par le gouvernement. Nous devrions faire en sorte que les ordonnances faites par les tribunaux soient respectées. Voilà mon objectif.

M. Robinson: Le ministre est-il d'avis que le gouvernement fédéral devrait aider les provinces à établir des mécanismes efficaces d'exécution des ordonnances de soutien?

M. Crosbie: Oui. Je dirais que oui.

M. Robinson: Nous poursuivrons sûrement ce projet avec le ministre, monsieur le président.

J'aimerais maintenant aborder une question qui a d'abord été soulevée par mon collègue de York-South Weston. Il s'agit de la notion de tort qui a été retenue dans le projet de loi et qui constitue, je pense, un pas en arrière par rapport au projet de loi précédent. À mon avis, cette disposition n'est certes pas pour déplaire à l'aile rétrograde du caucus conservateur, monsieur le président.

Ces dispositions ne tiennent absolument pas compte des critiques légitimes de nombreux groupes et individus qui soutiennent que cette notion de tort ne fera qu'aggraver la tension, l'hostilité et l'adversité qui caractérisent déjà les actions en divorce. Cela veut dire que des enfants seront parfois appelés à témoigner pour un ou l'autre des parents dans les cas de présumée cruauté physique ou mentale. De plus, monsieur le président, il n'est pas clair que ces motifs ne seront pas pris en considération dans les décisions concernant la garde des enfants. J'aimerais demander au ministre s'il veut effectivement que ces motifs entrent en ligne de compte dans l'établissement des ordonnances de garde en cas d'échec du mariage.

M. Crosbie: Le projet de loi précise qu'en rédigeant son ordonnance de soutien, le tribunal ne doit pas tenir compte . . .

M. Robinson: Pas de soutien, de garde.

M. Crosbie: . . . de la mauvaise conduite de l'un ou l'autre des époux. Maintenant, pour ce qui est de la garde, le tribunal doit décider ce qu'il y a de mieux pour l'enfant. Je ne vois pas comment le tribunal peut ne pas analyser les parents avant de décider à qui l'enfant devrait être confié . . . Avec lequel des parents il serait le mieux. L'enfant devrait peut-être même avoir accès à son père et à sa mère le plus possible? C'est au juge d'en décider.

Mais, vous voyez, la vie n'est pas toujours aussi simple qu'on le souhaiterait. Je crains que dans les cas de divorce, lorsqu'il y a des enfants, il est impossible d'éviter le stress et la tension et les troubles émotionnels, ce qui explique pourquoi, entre

[Text]

do not like living together do live together, because they are concerned about the effects a divorce might have on their children and so on.

Mr. Robinson: Is the Minister saying these should be criteria in awarding custody?

Mr. Crosbie: I would like to be able to explain my own position on this, which I am trying to do. Therefore, I think people who believe adultery and cruelty should also be grounds or also be evidence of marriage breakdown are perfectly entitled to that view, and we are representing them, and there are many of them in our caucus. There are many people in our caucus who think the marriage contract is a sacred one and that it imposes obligations, as I mentioned earlier, of fidelity and respect, and that if one partner cheats on the other, that should be a ground for an application for divorce, or if one assaults the other, or treats the other with cruelty—the children have already witnessed this. For example, in the case of cruelty, it would be hard to argue that children were not witnessing acts of cruelty conducted by a brute of a man on a woman.

Mr. Robinson: Should these be factors in awarding custody?

Mr. Crosbie: All I am saying is that you cannot shield children from something they see in their home every day or every week. I think it is perfectly defensible to have in this bill this alternative. Of the members of my caucus, many of them wanted it there. That is why it is there, and I support it.

• 1615

The Chairman: Your time has expired, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I wonder if the Minister might just answer the question, which was whether or not these should be grounds to be considered in the event of a custody order.

The Chairman: I am sorry, Mr. Robinson; you will have to catch him on the second round. I have Dr. Kindy and Mrs. Collins.

Mr. Kindy: I wanted to ask a couple of questions of the Minister. What is his philosophical background in making divorce easier? We know divorce brings with it a tremendous social cost. It is not only cost to the children and to the family, but at the same time it is an economic cost to society. A lot of people who get divorced become welfare recipients, and the taxpayer has to shoulder the burden. It surprises me that he mentioned that marriage for some people is a sacred trust. He says some people say consent of the parties themselves is not acceptable. Naturally, when you get married you have the consent of two people. I think it becomes not a judicial but a religious problem, with the consent of two people to get together, live together, and bring up children. Now we have a third party involved in a divorce: the judicial process. This

[Translation]

autres, de nombreuses personnes qui n'aiment pas vivre ensemble continuent quand même à le faire par souci des répercussions néfastes que pourrait avoir le divorce sur leurs enfants.

M. Robinson: Est-ce que le ministre veut dire que ces choses doivent constituer des critères pour l'octroi de la garde des enfants?

M. Crosbie: J'aimerais pouvoir vous expliquer mon point de vue là-dessus. Je pense que les gens qui croient que l'adultère et la cruauté devraient constituer des motifs ou des preuves de l'échec d'un mariage ont droit à leurs idées, et il y en a beaucoup dans notre caucus qui sont de cet avis. Il y en a beaucoup dans notre caucus qui pensent que le contrat de mariage est un acte sacré qui impose des obligations, comme je l'ai dit tout à l'heure, sur le plan de la fidélité et du respect, et si l'un des partenaires manque de fidélité envers l'autre, cela devrait pouvoir justifier une demande d'action en divorce, et si l'un des époux abuse physiquement de l'autre, ou s'il le traite avec cruauté—les enfants en sont déjà témoins. Par exemple, dans les cas de cruauté, il serait difficile d'arguer que les enfants n'ont pas été témoins d'actes de cruauté de la part d'un homme à l'égard d'une femme.

M. Robinson: Cela devrait-il entrer en ligne de compte dans les décisions concernant la garde des enfants?

M. Crosbie: Tout ce que je dis, c'est que vous ne pouvez empêcher les enfants de voir quelque chose qui se passe dans leur propre foyer tous les jours ou toutes les semaines. Je pense qu'il est parfaitement raisonnable de prévoir cette possibilité dans le projet de loi. Bien des membres de mon caucus tenaient à cette disposition. C'est pourquoi nous la retrouvons dans le projet de loi et je l'appuie.

Le président: Votre temps est écoulé, monsieur Robinson.

M. Robinson: Est-ce que le Ministre ne pourrait pas répondre à la question de savoir si oui ou non cela devrait être pris en considération pour l'établissement d'une ordonnance de garde.

Le président: Je m'excuse, monsieur Robinson; vous lui reposerez la question au deuxième tour.. Monsieur Kindy et Madame Collins.

M. Kindy: J'aurais quelques questions à poser au Ministre. Pourquoi tient-il à faciliter le divorce? Nous savons que le divorce entraîne des coûts sociaux considérables. Il ne s'agit pas uniquement de coûts pour les enfants et la famille, mais aussi de coûts économiques pour la société. De nombreux divorcés deviennent des assistés sociaux, et c'est le contribuable qui doit payer. Je suis étonné que le Ministre ait dit que pour certains, le mariage est une institution sacrée. Il dit que certains prétendent que le consentement des parties en cause n'est pas acceptable. Naturellement, le mariage implique le consentement de deux personnes. Je pense que cela devient non pas un problème juridique, mais un problème de religion: que deux personnes consentent à s'unir, à vivre ensemble et à élever des enfants. Dans le divorce, il intervient une tierce partie: soit

[Texte]

determines at one point whether you should live together or get separated.

I would like to know why he says consent is not important. I think consent is important to get married and also to get divorced. If people decide they want to have a divorce, it should be easy for them to get a divorce. Why should they have a third party telling them whether they should live together or not?

Mr. Crosbie: I think the answer is that a marriage is a special kind of contract. It is not the same as a contract to buy and sell a pound of beans. Society has always looked on marriage as being the most special and important contract there is. It is so fundamental that it imposes certain fundamental rights and privileges on the people who entered into it. Therefore, it probably is too easy to get married these days. It should be difficult to get married, so that people will understand the kind of rights and obligations they are taking on.

Because society believes the family unit and marriage to be so important, the state feels it has a right to be involved in how the contract is going to be dissolved. In every society the state has taken a major role in those decisions, and so do we. We are not doing anything new here. Up to the 1950s, or perhaps until Mr. Trudeau brought in this legislation, it was very difficult to get a divorce at all in Newfoundland. You could not get a divorce; up until 1949 you could not get one at all. The concept of divorce was not recognized in Newfoundland. You could go away to Nevada or somewhere and get a divorce, and people might say you were divorced. I remember seeing couples, and we would whisper that they were divorced, and you wondered where the horns were going to spring from. They were held in great awe because they had been divorced. That is how marriage was looked at in Newfoundland. Today, the attitude in Newfoundland is the same as it is everywhere else in Canada. It is not regarded in the same light at all.

So society, through our government representing society, has a right to be involved in how this contract is entered into and how it is dissolved.

As to the tremendous social cost of divorce, the tremendous social costs are caused by the breakdown of the marriage. It is not caused by the divorce. The divorce follows the breakdown. Two people cannot live together any longer. One treats the other with cruelty, goes out and sleeps with some other person repeatedly; or they simply cannot tolerate one another any longer. They do not like one another, it has not worked, and the marriage breaks down; that is where the social cost comes.

The divorce provision is only put there because it is to the benefit of society and those parties for them to change that relationship. This is where the tension and everything—if you are forced to remain married to someone you no longer can abide or stand, that is where the tension and conflict comes up. In my own opinion, in my own view, that is where the children are badly damaged and hurt, when they have to live in an

[Traduction]

l'appareil judiciaire. C'est lui qui détermine si vous devriez continuer à vivre ensemble ou vous séparer.

J'aimerais savoir pourquoi le Ministre dit que le consentement n'est pas important. Je pense au contraire que le consentement est important dans le mariage et dans le divorce. Si les gens décident de se divorcer, il devrait être facile pour eux de le faire. Pourquoi faudrait-il qu'une tierce personne leur dise s'ils doivent ou non vivre ensemble?

M. Crosbie: Je pense que la réponse est que le mariage est un type spécial de contrat. Ce n'est pas le même genre de contrat qui permet d'acheter et de vendre une livre de petits pois. La société a toujours considéré le mariage comme le contrat le plus spécial et le plus important qui soit. Il est tellement fondamental que la société impose certains droits et privilèges fondamentaux à ceux qui s'unissent par le mariage. Je dirais donc qu'il est probablement trop facile aujourd'hui de se marier. Il devrait être difficile de se marier, pour que les gens comprennent les droits et les obligations que le mariage implique.

Parce que la société vénère la famille et le mariage, l'État estime qu'il a droit d'intervenir dans la distribution de ce contrat. Dans chaque société, l'État joue un rôle important dans ses décisions, et nous faisons de même. Il n'y a rien de nouveau dans ce que nous faisons. Jusqu'aux années 1950, où peut-être jusqu'à ce que M. Trudeau ne présente sa loi, il était très difficile d'obtenir un divorce à Terre-Neuve. Vous ne pouviez obtenir un divorce; jusqu'en 1949, c'était absolument impossible. Le concept du divorce n'était pas reconnu à Terre-Neuve. Vous pouviez vous rendre au Nevada ou ailleurs et obtenir un divorce, et vous risquiez d'être pointé du doigt. Je me souviens d'avoir vu des couples qui avaient obtenu un divorce et nous nous demandions s'ils n'allait pas leur pousser des cornes. Ils nous inspiraient un grand effroi parce qu'ils étaient divorcés. Voilà comment le mariage était considéré à Terre-Neuve. Aujourd'hui, l'attitude y est la même que partout ailleurs au Canada. On ne voit plus le mariage de la même façon.

Alors notre société, représentée par notre gouvernement, a le droit de décider comment ce contrat sera conclu et dissout.

Quant à l'énorme coût social du divorce, c'est l'échec du mariage qui en est la cause. Ce n'est pas le divorce. Le divorce découle de l'échec du mariage. Un couple ne peut plus vivre ensemble. L'un des époux traite l'autre avec cruauté, déçoit souvent ou tout simplement, le couple ne peut plus se supporter. Ils ne s'aiment plus et le mariage a été un échec; voilà où le coût social entre en jeu.

Les dispositions sur le divorce n'existent que pour le plus grand avantage de la société et de ceux qui veulent rompre leurs liens. C'est lorsque quelqu'un est tenu de demeurer marié à quelqu'un qu'il ne peut plus supporter que les tensions et les conflits voient le jour. À mon avis, c'est également à ce moment-là que les enfants souffrent le plus, lorsqu'ils doivent vivre dans une atmosphère de tension perpétuelle. Par consé-

[Text]

atmosphere of tension, and so on, all the time. So the social costs are brought about by the fact that human beings sometimes cannot get along with one another.

The welfare aspect of it—that is why we are improving the enforcement and maintenance. That is why it is so important to improve enforcement and maintenance, because so many of the separated women in our society today cannot enforce the orders that the courts have found their former husbands are in a financial position to pay. They are on the welfare rolls, because what alternative do they have? If they cannot get the money from their errant husbands, they have to get it from government. I think the figure is . . . It is generally felt that about \$1 billion in welfare costs today are due to this ridiculous situation.

The Chairman: Dr. Kindy.

Mr. Kindy: But Mr. Minister, why make the proceedings easier? Why make it easier for people to get divorced? Time heals a lot. If you make it easier, people are going to get separated easier and then you have all this tremendous social cost that comes about. I personally believe you should not make divorce easier, but make it harder for people to get separated.

Mr. Crosbie: Well, sir, I do not agree with that theory. I do not think most people today agree with that. I mean, marriages are not a success because society forces people to stay married to one another for three years before they can do anything about dissolving a bond that no longer has any meaning. Marriages do not succeed because the law forces people to stay, in a legal sense, married to one another, no matter what has intervened in the meantime. So why three years? Not only that, but three years, and then you have to start a legal action at the end of the three years. What is the magic about three years? If people are living separate and apart for a year or in excess of a year, then I think that is adequate proof that a marriage has broken down.

It is in our interests and the interests of those people and their children to give them the possibility of changing their legal situation, or going on to make a new life. I do not remember the exact figures now, but a tremendous number of marriages every year are second marriages. I mean, people get divorced, but they still want to create families and live with people. Something like a third of all marriages were people who were divorced. We are helping strengthen the family, not just helping the dissolution of families.

Mr. Kindy: What is so magic about one year? You say it is very unlikely that reconciliation is possible after one year. Are there studies that have been done on that subject? It is just something that has been taken out of thin air.

Mr. Crosbie: I agree. No, there is not any particular magic to it. It is simply the same as if two people live apart for a year, despite the fact that the act says they can reconcile and live together, and so on, up to 90 days, and they are still, at the end of the year, separate and apart, they obviously have adopted a different style of living and are now used to it. And

[Translation]

quent, les coûts sociaux sont attribuables au fait que 2 êtres humains ne peuvent plus parfois s'entendre.

Pour le bien-être de tous, nous avons renforcé les dispositions sur l'exécution des ordonnances et le versement des pensions alimentaires. Il faut renforcer ces dispositions, car le nombre des femmes séparées de notre société qui ne peuvent faire exécuter les jugements rendus par les tribunaux est très élevé alors que leurs ex-maris sont tout à fait en mesure de leur verser ces pensions. Elles se retrouvent donc assistées sociales, mais que peuvent-elles faire d'autre? Si elles ne peuvent obtenir d'argent de leurs maris en fuite, elles en demandent au gouvernement. Ce dernier verse environ 1 milliard de dollars à ces femmes à cause de cette situation ridicule.

Le président: Monsieur Kindy.

M. Kindy: Mais monsieur le ministre, pourquoi faciliter les choses? Pourquoi rendre le divorce plus facile? Le temps guérit. Si vous le rendez plus facile, les gens vont se séparer plus facilement ce qui aura pour effet d'augmenter ces coûts sociaux qui sont déjà énormes. Personnellement, je crois qu'on ne devrait pas faciliter le divorce, mais au contraire le rendre plus difficile à obtenir.

M. Crosbie: Je ne suis pas d'accord avec cette théorie, monsieur. Je ne pense pas non plus que la plupart des gens aujourd'hui acceptent ce que vous dites. Les mariages ne sont pas réussis pour la simple raison que la société force les gens à demeurer mariés pendant 3 ans avant qu'ils ne puissent faire quoi que ce soit pour détruire un lien qui ne revêt plus d'importance. Les mariages ne sont pas une réussite simplement parce que la loi force 2 personnes à demeurer mariés l'un à l'autre sans égard à ce qui a pu se produire entretemps. Alors pourquoi attendre 3 ans? Il faut non seulement attendre 3 ans, mais ensuite intenter des poursuites judiciaires au bout de ces 3 ans. Pourquoi 3 ans? Si les gens vivent séparés pendant 1 an ou plus, cela suffit, à mon avis, pour prouver que le mariage a été un échec.

Il va de notre propre intérêt et de l'intérêt de ces couples et de leurs enfants de leur donner les moyens de changer leur situation de famille et de recommencer une nouvelle vie. Je ne me souviens plus des chiffres exacts, mais chaque année le nombre de deuxième mariages augmentent. Les gens divorcent, cela ne fait aucun doute, mais cela ne les empêche pas de vouloir créer une famille et de vivre avec d'autres. Je crois qu'un tiers des mariages ont été contractés par des divorcés. Nous essayons de renforcer la famille et non pas simplement de la dissoudre.

M. Kindy: Mais pourquoi un an? Vous dites qu'il est fort improbable qu'une réconciliation puisse avoir lieu au bout d'un an. Des études ont-elles été effectuées à ce sujet? C'est un chiffre pris au hasard.

M. Crosbie: J'en conviens. Et pourquoi pas un an? C'est comme si 2 personnes vivaient séparées pendant un an, malgré le fait que la loi stipule qu'ils peuvent se réconcilier et vivre nouveau ensemble jusqu'à concurrence de 90 jours; et si au bout de l'année, ils vivent toujours séparés, ils ont de toute évidence adopté un autre style de vie et y sont habitués. Et

[Texte]

their children—if they have children, there have been new arrangements for a year. In that relationship the odds are very high that the relationship is ended. I think a year is a sufficient period. There is no magic in three years, or five, or forcing people to continue in that situation any longer than a year. That is the theory. I think it is humane. It is to try to deal with the situation humanely.

Mr. Kindy: I hope, Mr. Minister, this is not a bill just to make a work project for lawyers. Naturally, as we see, there are quite a few lawyers here—about seven of them. It makes a lot of legal work, and the social cost is not considered in that.

• 1625

Mr. Crosbie: This should reduce the cost of a divorce. It should make it possible . . . Today you have to go to court, you have to go before a judge to get your divorce. In the future, if we pass this legislation and everything is done as it should be done, you will be able to go to a judge or a court official, and if they are satisfied that you have met everything the legislation lays out and there is no possibility of reconciliation and so on, you will not have to go into court. It will reduce the costs of a divorce. It should reduce the cost to society of divorce, and it will help enforce maintenance and custody orders and so on. I think this should be a big step forward and should be a real cost-saver for society.

The Chairman: Thank you, Dr. Kindy. Mrs. Collins, you have four minutes.

Mrs. Collins: Thank you, Mr. Chairman. Four minutes is obviously not enough time to cover the points I would like to make. Perhaps what I will do is just bring forward the points for the Minister, and he could give them some consideration.

Just quickly, I would like to congratulate him on the bill. It is obviously a significant advance. It has taken, I think, 17 years to get to this point. It does not go as far as I would personally like, but I think over a period of time we will come to that greater sense of enlightenment.

My great concern is to avoid the adversary approach in divorce . . .

Mr. Robinson: Let us give Mary extra time.

Mrs. Collins: That is right. You can give up your time. Sheila, I am sure, would be glad to.

I have had more questions in my constituency office about this bill than any other piece of legislation. I know many people across the country are looking forward to its quick passage.

My concern, first of all, in furthering the less adversarial approach to divorce is in the area of mediation; we heard that this morning. I just might draw the attention of the Minister to Clause 9.(2), in which it is noted that the lawyer would inform the spouse of the mediation facilities known to him. I might, just in parenthesis, say that I am disappointed that in this new

[Traduction]

depuis un an, de nouvelles dispositions ont été prises pour leurs enfants. Dans ce cas-là, tout permet de croire que le mariage a été un échec. Un an suffit, à mon avis. Pourquoi attendre 3 ou 5 ans ou forcer les gens à supporter cette situation pendant plus d'un an? C'est ce que tout le monde dit. Nous essayons simplement de résoudre le problème de la façon la plus humaine possible.

M. Kindy: J'espère, monsieur le ministre, que ce projet de Loi n'a pas pour objet de remplir les études d'avocats. Il y a beaucoup d'avocats ici, 7 je crois. Cela leur fait beaucoup de travail sans parler des coûts sociaux.

M. Crosbie: Cela devrait réduire le coût d'un divorce. Cela rendra probablement possible . . . Aujourd'hui, il faut aller devant les tribunaux, il faut comparaître devant un juge pour obtenir un divorce. À l'avenir, si nous adoptons ce projet de loi et que tout est fait comme il se doit, vous pourriez vous adresser à un juge ou à un agent du tribunal qui, s'il est convaincu que vous satisfaisiez à toutes les conditions prévues par la loi et qu'il n'y a pas de possibilité de réconciliation, pourrait vous accorder le divorce sans qu'il soit nécessaire d'aller devant les tribunaux. Cela réduira le coût d'un divorce. Le coût du divorce pour la société devrait diminuer et cela aidera à faire exécuter les ordonnances familiales, etc. À mon avis, ce devrait être un grand pas en avant, une véritable mesure d'économie pour la société.

Le président: Merci, monsieur Kindy. Madame Collins, vous avez quatre minutes.

Mme Collins: Merci, monsieur le président. Évidemment, quatre minutes, ce n'est pas suffisant pour couvrir tous les aspects que je voulais aborder. Je pourrais peut-être simplement faire part de mes observations au ministre qui pourra y réfléchir.

Rapidement, je voudrais d'abord le féliciter pour ce projet de loi. Il s'agit évidemment d'un progrès considérable. Je crois qu'il a fallu 17 ans pour en arriver à ce point. La proposition n'a pas toute l'ampleur que j'aurais personnellement souhaitée, mais je pense qu'avec le temps nous serons plus éclairés.

Ce qui me tient à coeur, c'est d'éviter l'affrontement dans le divorce . . .

M. Robinson: Donnons un peu plus de temps à Mary.

Mme Collins: C'est bien. Vous pouvez me donner votre temps de parole. Je suis certaine que Sheila serait heureuse de le faire également.

Dans mon bureau de circonscription, j'ai reçu plus de questions sur ce projet de loi que sur toute autre mesure législative. Je sais que bien des gens au pays espèrent qu'il sera adopté rapidement.

Pour ce qui est de réduire les possibilités d'affrontement, ce qui me préoccupe tout d'abord, c'est la question de la médiation; nous en avons parlé ce matin. J'aimerais attirer l'attention du ministre sur l'article 9(2), où il est précisé que l'avocat doit informer les époux des services de médiation qu'il connaît. Entre parenthèses, je signale ma déception que, dans ce

[Text]

piece of legislation we have not started to use non-sexist words. Nevertheless, I would wonder if the Minister would consider . . . I think "known to him" is not strong enough. It obviously leaves . . . The lawyer has the capability of saying he did not know of mediation services. I really do not think that is adequate in this day and age. I think, from what we heard this morning, there are mediation facilities. It is obvious that they help not only to reduce the costs, but I think increase the possibility of a fair and less emotional final break-up. So I would ask the Minister to consider some stronger wording in that particular clause.

Secondly, with respect to custody, I think this is my major concern. I think my colleagues, both Mr. Robinson and Mrs. Finestone, have been considering this matter in the equality rights committee. Interestingly enough, men have come before us with a concern about equality. I know you are going to hear them in this committee on Thursday. Personally, I do not feel children belong to anyone. I think the concept of custody is old-fashioned; I hope that in time we will come up with a new approach. Perhaps what we heard this morning, co-operative parenting, might be more appropriate. How you translate that into legal terms, I am not quite sure.

I wonder if the Minister would consider an approach more like the California example—and I gather there are other examples in other states—where the onus is basically on a presumption of joint custody unless the court can see some reason why it should not be given. So one or other parent would have to produce reasons why joint custody would not be in the best interests of the children.

I know there are still some concerns and some misunderstandings about the concept of joint custody. I would hope that over time, as people become more familiar with it and more creative in new kinds of arrangements, it would certainly be a much more accepted factor. So I would ask him to consider that as well.

Finally, I would just like to raise the issue—again, I think you will hear this again on Thursday—that in the enforcement of maintenance orders, many of the errant husbands . . . I will take the male position and case on this, because they have an important case in terms of ensuring equality. Many of them give up paying because they are not allowed access to their children and the fulfillment of the access provisions under orders are not being complied with. I see nothing in this legislation that provides that onus; it appears the spouse can go to court and ask for payments to be made, but there is no onus on that spouse to ensure that the other provisions of the access orders have been fulfilled. I think to be fair that needs to be on both sides. So those are the three points I would like to make. Thank you, Mr. Chairman, for your consideration.

[Translation]

nouveau projet de loi, on n'ait pas commencé à utiliser des expressions non sexistes. Quoi qu'il en soit, je me demande si le ministre serait prêt à . . . À mon avis, l'expression «qui connaît» n'est pas assez forte. De toute évidence, cela laisse . . . L'avocat pourrait toujours dire qu'il ne connaissait pas l'existence de services de médiation. À mon avis, ce libellé n'est pas suffisant à notre époque. D'après ce que j'ai entendu ce matin, il y a beaucoup de services de médiation. Il est évident que ces services permettent non seulement de réduire les coûts, mais également ils augmentent la possibilité d'une séparation finale, équitable et moins chargée d'émotion. Je demande donc au ministre d'envisager la possibilité d'un libellé plus ferme dans cet article.

Deuxièmement, ma plus grande préoccupation porte sur la question de la garde. Je crois que mes deux collègues, M. Robinson et M^{me} Finestone, ont étudié cette question au sein du Comité sur les droits à l'égalité. Ce qui est intéressant, c'est que des hommes ont comparu devant nous, se préoccupant d'égalité. Je sais que vous allez les entendre devant ce Comité jeudi. Personnellement, je crois que les enfants n'appartiennent à personne. À mon avis, le concept de la garde est démodé; j'espère qu'avec le temps nous adopterons une nouvelle approche. Ce matin, nous avons entendu parler de coresponsabilités parentales, ce qui serait peut-être plus approprié. Je ne sais pas trop comment cela se transposerait sur le plan juridique.

Le ministre serait peut-être prêt à étudier une approche comparable à l'exemple californien . . . et je pense qu'il y a d'autres exemples dans d'autres États . . . où on donne la préférence à la garde conjointe, à moins que la cour ne connaisse des raisons de faire exception. Ainsi, l'un ou l'autre des parents devrait expliquer pourquoi la garde conjointe ne serait pas dans l'intérêt de l'enfant.

Je sais qu'il subsiste des préoccupations et des problèmes de compréhension du concept de garde conjointe. J'espère qu'avec le temps, quand les gens comprendront mieux de quoi il s'agit et qu'ils deviendront plus innovateurs, quant à de nouveaux types d'ententes, ce concept sera beaucoup mieux accepté. Je demande donc au ministre de réfléchir à cette question également.

Finalement, je voudrais parler du fait que . . . encore une fois, et je pense que vous en entendrez parler jeudi . . . pour ce qui est de l'exécution des ordonnances de soutien, un grand nombre des maris qui ne s'y conforment pas . . . Je vais prendre la défense des hommes dans ce cas, car il est très nécessaire d'assurer l'égalité. Beaucoup d'entre eux ont cessé les versements parce qu'on ne leur accorde pas l'accès à leurs enfants, les dispositions des ordonnances à ce sujet n'étant pas respectées. Je ne vois pas, dans le projet de loi, de disposition prévoyant ces cas; il semble qu'un époux peut s'adresser aux tribunaux et demander que les versements soient faits, mais cet époux n'a pas la responsabilité d'assurer que les autres dispositions de l'ordonnance relativement à l'accès soient respectées. À mon avis, pour être équitable, il faudrait que la possibilité d'appel soit accordée aux deux conjoints. C'était là mes observations. Merci, monsieur le président.

[Texte]

• 1630

Mr. Crosbie: These are good points. Any suggestions made by the committee or the people who have come before it we are going to consider. We will be monitoring the committee's activities. So your suggestion of subclause 9(2) we will certainly have a look at.

On the question of joint custody, this act gives a very wide definition of custody. It stipulates that custody can be sole or joint, whereas I think the 1968 act only said a court could make an order for custody. This makes it clear that they can make an order for sole or joint custody. Our act also says no matter what kind of custody is awarded, the principle of maximum contact with both parents has to be taken into account in all cases unless inappropriate. I think that meets a lot of what you are saying. I certainly think that the more the children see of both parents the better it is. But I think the judges had to be in a position to deal with all the individual circumstances there are. As you know, we are all different; we all have different relationships. So I do not think we should put them in a cast-iron situation; they have to have discretion. In California, as you mentioned, there is a presumption in favour of joint custody.

I know there are others who want to ask some questions. A sole custody order can give you the same kinds of rights as a joint custody order can. In any event, it is interesting to have your views. Thank you.

Mrs. Collins: I know from many experiences that the concept of sole custody is psychologically not the same. I do not think there is a sense of involvement and responsibility on the part of the other partner.

The Chairman: Thank you, Mrs. Collins. Mrs. Finestone, 10 minutes.

Mrs. Finestone: Thank you very much. I was going to give up some minutes for you. I think you and I are on the same wavelength, so there is no concern there.

I am very pleased to meet with you, Mr. Minister, on this issue. I can only state that Mrs. Collins has brought to your attention many of the concerns I have with this bill. Therefore I will not repeat them except to say I was pleased to hear you mention that you are open to the kinds of changes we would like to feel we can bring.

There are just two or three things I would like to ask you. Quebec had on its statutes a bill, Bill 89, which looked at divorce under Quebec statutes. I wonder if we could perhaps consider looking at that bill very closely and finding the areas that might be absent within our bill, so that we can answer the concerns of Quebec and learn from it. For the most part, as I recall that bill, there were some excellent provisions. They could perhaps guide our directions and our decision-making.

[Traduction]

M. Crosbie: Ce sont de bonnes observations. Nous étudierons toutes les propositions faites par le Comité ou par les gens qui comparaitront devant lui. Nous surveillerons les activités du Comité. Votre proposition relativement à l'article 9(2) sera sûrement analysée.

Quant à la garde conjointe, ce projet de loi donne de la garde une définition très vaste. On y précise que la garde peut être confiée à un seul parent ou aux deux, alors que dans la loi de 1968, je pense qu'on disait uniquement qu'un tribunal pouvait émettre une ordonnance relativement à la garde. Ici il est clair que le tribunal peut décider de confier la garde à un seul parent ou aux deux. Notre projet de loi précise également que peu importe le type de garde, on doit tenir compte dans tous les cas du principe du contact maximum avec les deux parents, à moins que cela ne soit pas souhaitable. Je pense que cela correspond largement à ce que vous disiez. Je crois certainement qu'il est préférable que les enfants voient les deux parents le plus souvent possible. Cependant, les juges doivent être en mesure de faire face à toutes les circonstances particulières. Comme vous le savez, nous sommes tous différents; nous avons tous des relations différentes. Je ne pense donc pas que nous devons les placer dans un carcan; ils doivent disposer d'une certaine latitude. En Californie, comme vous l'avez dit, on accorde la préférence à la garde conjointe.

Je sais que d'autres personnes veulent poser des questions. Une ordonnance de garde exclusive peut vous accorder les mêmes droits qu'une ordonnance de garde conjointe. Quoi qu'il en soit, il est intéressant d'avoir votre opinion. Merci.

Mme Collins: À la lumière de plusieurs expériences, je sais que le concept de garde exclusive n'a pas le même effet psychologique. Je ne crois pas que l'autre parent ait le même sentiment de participation et de responsabilité.

Le président: Merci, madame Collins. Madame Finestone, vous avez 10 minutes.

Mme Finestone: Merci beaucoup. J'allais vous céder quelques minutes. Je pense que nous sommes sur la même longueur d'ondes, et cela ne m'inquiète donc pas.

Monsieur le ministre, je suis très heureuse de vous rencontrer pour discuter de cette question. Je dois dire que M^{me} Collins a porté à votre attention plusieurs de mes préoccupations face à ce projet de loi. Par conséquent, je ne répéterai pas ce qu'elle a dit mais je dois affirmer que je suis heureuse de vous entendre dire que vous êtes réceptif au genre de changement que nous croyons pouvoir proposer.

Il y a deux ou trois petites choses que je voudrais vous demander. Le Québec a établi un projet de loi, le projet 89, qui a permis de faire l'examen de la question du divorce en vertu des lois du Québec. Nous pourrions peut-être envisager d'étudier attentivement ce projet de loi pour y trouver les aspects qu'on ne retrouve peut-être pas dans notre projet de loi. Ainsi nous pourrions tenir compte des préoccupations du Québec et en tirer un enseignement. Si je me souviens bien de ce projet de loi, il contenait en grande partie d'excellentes dispositions. Cela pourrait peut-être orienter notre discussion et nos décisions.

[Text]

Mr. Crosbie: Certainly I think there would not be any reason why the committee should not look at that Quebec bill.

Mrs. Finestone: My question was whether it was looked at, Mr. Minister.

Mr. Crosbie: Oh, whether we had looked at it. As you know, it never became effective because divorce is in our jurisdiction. I am sure we have looked at the bill, but Mr. Chrétien could answer.

Mr. Chrétien: Yes, as a matter of fact, in September 1980 there was tentative agreement between the federal government and the provinces as to a possible transfer of jurisdiction. But that was conditional to an overall agreement, which did not happen then. Quebec did legislate the grounds for divorce and then made them more or less the same with separation. It was looked at very carefully all the way through. Even when it was adopted there, we were involved to a certain extent, and it became a model in all the models the government had been looking at regarding divorce in the past four years.

Mrs. Finestone: The absence of the mediation service as a mandatory requirement struck me quite forcibly. I will feel quite comfortable in bringing that back. It shall be, I hope, an application.

• 1635

The second point I would like to ask you is with respect to section 15. If there is no national enforcement system, is there a possibility of some kind of interprovincial agreement between each of the provinces on their own connivance, so we will not have the potential of the lack of equal access and so that we will not run contrary to the equality provisions under section 15 of the charter? What will happen is some of the provinces will have passed enforcement or the search mechanism and some will not. I know, as a director of youth protection in Quebec, it was a very serious problem. There were certain provinces with whom we could not deal. Now, if that continues it means every citizen does not have equal access to and benefit of the law, and I am concerned we will be in contradiction.

Mr. Crosbie: On that point, of course, the charter makes a difference in many areas. I guess a province that does not have an effective enforcement system would open itself to actions like that; whether they would be successful or not, I do not know. But as I indicated to our meeting here earlier, there is considerable activity in the provinces now in improving their enforcement systems. And when we had our federal-provincial justice ministers conference last November, it was obvious that everybody appeared to be onside that there had to be major improvements made. I think we are going to see a lot of improvements in that area in the next year or so.

Mrs. Finestone: I would be very disheartened if we ended up with the application either of a section 33 or a section 1, and not using the guideline under section 28; it would be most regrettable.

[Translation]

M. Crosbie: Je ne vois pas pourquoi le Comité ne pourrait pas se pencher sur ce projet de loi du Québec.

Mme Finestone: Je voulais savoir si on en avait tenu compte, monsieur le ministre.

M. Crosbie: Ah, vous vouliez savoir si nous l'avions étudié. Comme vous le savez, ce projet n'a jamais été mis en oeuvre parce que le divorce est de notre ressort. Je suis certain que nous avons examiné ce projet de loi, mais M. Chrétien pourra vous en dire plus long.

M. Chrétien: Oui, en effet, en septembre 1980 un protocole d'accord a été conclu entre le gouvernement fédéral et les provinces, prévoyant le transfert possible de la juridiction. Cependant cela était conditionnel à une entente globale qui ne s'est pas concrétisée. Le Québec a adopté des mesures législatives sur les causes de divorce, puis a fait plus ou moins la même chose avec la séparation. L'examen a été très complet et détaillé. Même lorsque le projet a été adopté là-bas, nous avons participé dans une certaine mesure et ce projet est devenu l'un des modèles dont le gouvernement a tenu compte au cours des quatre dernières années.

Mme Finestone: J'ai été marquée par le fait qu'on n'exigeait pas l'utilisation d'un service de médiation. Je serai très heureuse qu'on le fasse ici. J'espère que ce sera obligatoire.

Ma deuxième question porte sur l'article 15. S'il n'y a pas de système national de mise en application, sera-t-il possible d'amener les provinces à conclure volontairement un genre d'entente interprovinciale, afin d'éviter l'inégalité dans l'accès et afin de ne pas enfreindre les dispositions relatives à l'égalité qu'on trouve dans l'article 15 de la Charte? Ce qui se produira, c'est que certaines provinces auront adopté des mesures de mise en application des mécanismes de recherche, alors que d'autres ne l'auront pas fait. En ma qualité de directrice de la protection de la jeunesse au Québec, je sais que c'était un problème très sérieux. Il y a certaines provinces où nous ne pouvions rien faire. Si cela se perpétue, il en résultera que tous les citoyens n'auront pas un accès égal à la loi, et je crains que cela ne soit contraire aux dispositions de la Charte.

M. Crosbie: Evidemment la Charte fait sentir ses effets dans bien des domaines. Une province qui n'aurait pas mis en place un système efficace de mise en application s'exposerait à de telles mesures; toutefois je ne sais pas si elles auraient du succès. Comme je l'ai dit un peu plus tôt au cours de cette réunion, on constate que les provinces font actuellement de grands efforts pour améliorer leurs systèmes de mise en application. Lors de notre conférence fédérale-provinciale des ministres de la Justice en novembre dernier, tout le monde semblait convaincu que d'importantes améliorations s'imposaient. Je pense que nous assisterons à de grandes améliorations de ce côté au cours des douze prochains mois.

Mme Finestone: Je serais très déçue si nous pouvions appliquer l'article 33 ou l'article 1, sans pouvoir utiliser la directive qu'on retrouve à l'article 28; ce serait très regrettable.

[Texte]

I am pleased that we are going to hear from the men, because it was with a great deal of concern that we listened to the unequal application or consideration of men's rights in terms of their role as nurturing parents in today's society. I think there has been a tremendous change of attitude. It has been manifest by a number of presentations, and I hope we can see the removal of the judiciary in terms of . . . You know, we medicalize many services where we do not need to; here, I think we have judicialized too much. I would like to know whether there can be some consideration of a family court that would look much more favourably upon other disciplines besides that of the traditional "judge and lawyer", which leads to the adversarial system.

Mr. Crosbie: I think that is very much to be encouraged. As you know, we have the unified family court system now in various areas. These matters are obviously much better dealt with by judges and court officials whose job is to deal in family relationships.

Mrs. Finestone: The reason I ask that, Mr. Minister, is that clause 9—and, by the way, I have to object to the language, all the "hims"; there are a lot of women who are lawyers. However, clause 9 is short—I mean, does not pay the kind of concern and attention. It directs to discuss and to inform rather than to make it mandatory, whereas clause 10, which is all about reconciliation, makes it much more mandatory. I find there is an imbalance in relation to reconciliation versus mandatory arbitration, if you wish, or negotiation or whatever. I just find that the emphasis is in the wrong syllable, if I could put it that way.

Mr. Crosbie: Reconciliation and mediation—you cannot force people to mediate. All you can do is tell them there are people who are good at this, and it would be much wiser if we did mediate and so on. But you cannot force them to do it. So that is one problem.

The other is that mediation services and people with these special skills are not available everywhere in the country yet. We have to try to encourage these services to be developed, which we are doing, as you know. We are assisting, for example, the group that was in here this morning. I agree it is very useful.

• 1640

Mrs. Finestone: On this provision of information banks, are not such banks available in every province?

Mr. Crosbie: I would ask Mr. Rivard to answer.

Mr. Glen Rivard (Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit, Department of Justice): There are, of course, such information banks in every province.

Mrs. Finestone: Are they all made accessible, I guess is my question—and are they used?

[Traduction]

Je suis heureuse d'apprendre que nous entendrons le témoignage des hommes, car nous avons été très préoccupés d'apprendre à quel point il y a des inégalités quand vient le temps de tenir compte du rôle nourricier des hommes dans la société d'aujourd'hui. À mon avis, un important changement d'attitude s'impose. Cela était évident dans un certain nombre de présentations et j'espère que nous assisterons à l'élimination des obstacles judiciaires . . . vous savez, nous attribuons souvent sans raison, un caractère médical à certains services; dans le cas présent, je pense que nous attribuons un caractère trop judiciaire à l'affaire. Pourrait-on envisager un tribunal de la famille qui aurait une attitude beaucoup plus favorable face à d'autres disciplines en dehors des habituels «juges et avocats», ce qui mène à la procédure contradictoire.

M. Crosbie: À mon avis, il faut fortement encourager cette tendance. Comme vous le savez, dans diverses régions il y a maintenant un système unifié de tribunaux de la famille. De toute évidence, il vaut mieux remettre ces questions entre les mains des juges et des auxiliaires de justice qui sont des spécialistes en matière de relations familiales.

Mme Finestone: Si je pose cette question, monsieur le ministre, c'est que l'article 9—incidemment je dois m'opposer au libellé, à tous ces «il»; il y a beaucoup de femmes avocats. Cependant l'article 9 est—il n'aborde pas suffisamment la question. Il prévoit que les avocats doivent discuter avec leurs clients et les informer, mais rien n'est obligatoire; d'autre part, dans l'article 10 qui porte sur la réconciliation, les dispositions sont beaucoup plus obligatoires. À mon avis, il y a un déséquilibre entre la réconciliation et l'arbitrage obligatoire, ou la négociation si vous voulez. Je pense que l'accent est placé sur la mauvaise syllabe, si vous me permettez l'expression.

M. Crosbie: La réconciliation et la médiation—on ne peut forcer les gens à avoir recours à la médiation. Tout ce qu'on peut faire c'est leur signaler qu'il y a des personnes qui ont des talents dans ce domaine et qu'il serait beaucoup plus sage d'avoir recours à la médiation, etc. On ne peut les forcer à avoir recours à ces services. Voilà l'un des problèmes.

L'autre problème, c'est que les services de médiation et les gens possédant ces compétences ne sont pas encore disponibles dans tout le pays. Nous devons essayer d'encourager la création de ces services, et comme vous le savez, c'est ce que nous faisons. Par exemple, nous venons en aide au groupe qui a témoigné ce matin. Je reconnais que cela est très utile.

Mme Finestone: Quant à l'accès aux banques d'information, ces banques ne sont-elles pas accessibles dans toutes les provinces?

M. Crosbie: M. Rivard répondra à cette question.

M. Glen Rivard (conseiller, Service de la politique et de la modification au droit en matière de famille, ministère de la Justice): Evidemment il y a des banques d'information dans toutes les provinces.

Mme Finestone: Je voudrais savoir si elles sont toutes accessibles et si elles sont utilisées.

[Text]

Mr. Rivard: At the present moment there is legislation in about seven jurisdictions that would allow access to such information banks, and there are now bills either introduced or in the planning that would allow access in three other jurisdictions. So the only two jurisdictions that would not at the present time either allow such access or have such plans would be the Northwest Territories and Newfoundland.

Mrs. Finestone: So my question stands, Mr. Minister: I am concerned about equal access and the implication of the charter.

Mr. Crosbie: I will certainly bring it to Newfoundland's attention, because they do not want to be left out.

Mrs. Finestone: And would you also bring to your own Ministers your concern around language?

Mr. Crosbie: The interpretation clause says that "him" will mean "her" and so on; words in the masculine will include the feminine, I believe, and feminine will include the masculine. I do not know why we are surrounded by sexist draftspersons, but...

The Chairman: Thank you, ladies and gentlemen. That is a 15-minute bell, and I think we should adjourn. So we will stand adjourned until 3.30 p.m. tomorrow, Wednesday, June 12, when we will have *Le Barreau du Québec* before us.

[Translation]

M. Rivard: À l'heure actuelle des projets de loi sont à l'étude dans environ sept juridictions, afin de permettre l'accès à de telles banques d'information; des projets de loi qui permettraient l'accès dans trois autres juridictions, ont été déposés ou sont en préparation. Les deux seules juridictions où, à l'heure actuelle, l'accès n'est ni possible ni prévu sont les Territoires du Nord-Ouest et Terre-Neuve.

Mme Finestone: Ma question demeure donc, monsieur le Ministre: Je me préoccupe des possibilités d'égalité d'accès de même que des conséquences de la charte.

M. Crosbie: Je porterai certainement cette question à l'attention du gouvernement de Terre-Neuve, car il ne veut pas être laissé pour compte.

Mme Finestone: Pourriez-vous également attirer l'attention de vos propres ministres sur les questions relatives à la langue?

M. Crosbie: L'article d'interprétation affirmera que «lui» signifie également «elle» etc.; les mots masculins incluront le féminin, je crois, et le féminin inclura le masculin. Je ne sais pas pourquoi nous sommes entourés de rédacteurs sexistes, mais...

Le président: Merci, mesdames et messieurs. La cloche sonne pendant 15 minutes et je crois que nous devrions ajourner la séance. La séance est levée jusqu'à demain mercredi 12 juin à 15h30, lorsque nous recevrons les représentants du barreau du Québec.

APPENDIX "JUST-28"

**MÉDIATION
FAMILIALE
CANADA** **FAMILY
MEDIATION
CANADA**



P.O. Box 200, Postal Station B, Ottawa, Ontario, Canada K1P 6C4 Tel. (613) 230-9526

A Brief to

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs

with regard to

Bill C-47

Presented By: Dr. Howard Irving, President
Audrey Devlin, Executive Director
Catherine Aitkin, LL.B.

June 11, 1985

Ottawa, Canada

**BOARD OF DIRECTORS
CONSEIL D'ADMINISTRATION**

Executive:
President
Dr. Howard Irving
Toronto
First Vice-President
Premier Vice-President
Louis Richard
Moncton
Second Vice-President
Deputy Vice-President
Judge George Thomson
Toronto
Treasurer
Treasurer
Vincent Dwyer
Edmonton
Directors
Directors
Greg Beranger
Charlottetown
Francine D'Aoust
Saskatoon
Jocelyn Gifford
Victoria
Mr. Justice A.C. Hamilton
Winnipeg
Mme. Francoise LaFortune
Quebec
Donald Moir
Vancouver
Richard Morris
St. John's
Judith Ryan
Toronto
Shirley Smith
Winnipeg
John Vertes
Moncton
Norm Whalen
Calgary
Jim Williams
Halifax
John Wright
Whitehorse
Executive Director:
Directeur Administratif
Audrey Devlin
Ottawa

**ADVISORY COUNCIL
CONSEIL CONSULTATIF**

Judge Rosalie Abella
Toronto
Judge G.L. Bladen
Whitehorse
Madam Justice Maryone Bowler
Edmonton
Madam Justice Margaret Cameron
St. John's
Senator Anne Cools
Ottawa
Professor Murray Fraser
Victoria
Dean Ralph Garber
Toronto
Chief Justice Allan Gold
Montreal
John Eldon Green
Charlottetown
Gerald G.V. Gaughan
Ottawa
Sister Mary Henry, C.S.M.
Charlottetown
Darryl Kendall
Saskatoon
Madame Albee Landry
Bathurst, New Brunswick
Mme. Justice Claire L'Heureux-Dube
Quebec
The Hon. Mr. Justice M. MacGaughey
Ottawa
Madame Marguerite Mathieu
Vienna
The Hon. Mr. Justice Teve Miller
Edmonton
Professor Julian Payne
Ottawa
The Hon. R. Pinner, Q.C.
Winnipeg
The Hon. Mr. Justice G.T. Walsh
Toronto
Dr. Audrey Wise
Montreal

Family Mediation Canada welcomes the opportunity to make a presentation to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs with regard to the proposed changes to the Divorce Act. In the following brief, we plan to present the reasons why we think mediation is important; the empirical research findings which support these reasons and our recommendations.

Family Mediation Canada is an interdisciplinary association of mediators, judges, lawyers and other behavioural scientists from across Canada, all committed to lessen the negative impact of family breakdown. We are a federally incorporated non-profit organization and have been fortunate to secure a three year grant from the federal department of Justice. Although only recently launched (February 1985), we have a membership roster of well over 300 individuals and agencies from every province and territory in Canada. Among the member agencies are the Vanier Institute of the Family, the Federation of Junior Leagues of Canada, the Legal Aid Society of Alberta, Jewish Child and Family Services of Winnipeg, the Department of Social Services of the Northwest Territories, the Association for Family Life of Halifax, Catholic Social Services of Kitchener, the Protestant Family Service Bureau of Charlottetown and many children's aid societies and social service departments from across the country.

The objectives of the organization are as follows:

- a consolidated national voice for influencing legislation and policy reform;
- development of a code of ethics and standards of practice;
- certification of family mediators;
- establishment of training programmes;
- organization and support of regional and provincial family mediation associations;
- a co-ordinated network, pooling a common body of ideas, knowledge and experience;
- ongoing training through seminars and continuing education programmes;
- a quarterly newsmagazine which will include current legislation, ongoing reviews of publications, reports of research, notices of conferences and workshops and articles of relevance to family mediation;
- encouragement and assistance for research;
- creation of a family mediation journal;
- a major symposium to upgrade our mediation skills and to provide a dialogue on vital issues.

THE IMPORTANCE OF FAMILY MEDIATION AS A DISPUTE RESOLUTION METHOD

Divorce has become a common occurrence in Canada. In a study released in March 1984, Statistics Canada reported that at the current rate, forty per cent of all Canadian marriages will end in divorce. Three quarters of these will involve children. This year alone in North America, more than 1.5 million marriages will end.

This high volume of divorce cases puts a severe strain on the court system. In the past decade, the adversarial system, especially as it pertains to family law, has increasingly been called into question. The primary thrust of criticism has been that adversarial court procedures are neither appropriate nor helpful for many couples. The adversarial process fails to promote the co-operation, communication and compliance behaviours that are necessary if individuals are to work together as parents after they cease to be spouses.

A major difficulty of family law is that problems brought by clients are frequently not legal problems - they are deep human problems in which law is involved. While the legal problems must be resolved, their resolution does not alleviate the human problem; and, more important for the lawyer, frequently the legal problem cannot be properly handled unless the human problem is dealt with. As it is practiced, adversarial divorce, with all its stress on fault, retaliation, win and loss, has no positive benefits for the contestants. Such legal battles over interpersonal relationships do not provide a healthy or just atmosphere for divorcing couples and their children. Lawyers are expected to act beyond their capabilities, judges must make decisions on matters outside their training, counsellors struggle with legal issues they cannot resolve and the system is labelled unjust.

These problems have resulted in a recent effort to find alternative methods to resolve family disputes. One such innovation is family mediation, "an agreement-oriented process with an impartial third party, whereby families are helped to identify and clarify issues between them and are assisted in coming to an agreement on some or all of these issues".¹ Lawyers are involved throughout the mediation process.

"Mediation is a goal-focused, task-oriented, time-limited process that emphasizes the present and the future, not the past. There are four sub-goals of mediation:

- 1) re-structuring the marital relationship so that it can function effectively after divorce in continued parenting,
- 2) re-structuring the parent-child relationship to best meet the needs of each family member,
- 3) creating a model of communication and problem solving that will help family members in future dealings,
- 4) facilitating the adjustment to divorce."²

RESEARCH AND EVALUATION

The benefits of family mediation have been demonstrated and supported by a large number of research studies. The Toronto Conciliation Project (Irving, 1981), co-funded by Health and Welfare Canada and the Ministry of the Attorney-General (Ontario), had several interesting findings. Approximately 70 percent of the families who were referred for mediation reached an agreement

without going to trial. The majority of these cases were custody and/or access disputes. Furthermore a follow-up interview some three to four months later revealed that 80 per cent of those who had reached an agreement had either fully or partially maintained the original agreement. A second follow-up of the court records one year later, although not complete, appears to be holding the initial trend of 80 percent. Referrals from lawyers which are made earlier in the legal process seem to have a higher rate of agreement than those referred directly from the judge at the time of the hearing.

Another important finding is that the majority of cases reach agreement with fewer than six interviews. The model of brief or short term counselling seems to be most effective. The majority of the clients (70 percent) reported that things has changed for the better and that they had benefited substantially from the service.³

In a related study, 53 lawyers were interviewed following their involvement with the mediation service. Approximately 80 percent were in favour of the project and said they would recommend the service to other lawyers. The overwhelming majority of lawyers felt that the mediation service was valuable in the following ways:

- 1) Helps avoid unnecessary litigation,
- 2) Better prepares the parties to understand the issues,
- 3) Allows the client to use legal services more appropriately,
- 4) Reduces the clients's emotional turmoil.⁴

The Denver Custody Mediation Project, is a three year study funded by the Piton Foundation and the Colorado Bar Association. Preliminary results revealed that 80 percent of the couples were either able to reach agreement during or subsequent to mediation, compared to about half of the non-mediated couples. In addition to the greater likelihood of resolving disputes and working out an agreement, mediated cases showed improved relationships between the ex-spouses (including better communication, less anger, more co-operation), greater co-parenting and participation with the children, and fewer post-divorce problems and litigation (Pearson, et al., 1982).⁵

In Connecticut, out of 577 completed contested custody/visitation cases in 1977-79, over two-thirds were successfully mediated without court intervention (Salius, 1977-1980).⁶ And in Arlington, Virginia, the custody/visitation mediation project carried out by Gaybrick and Bryner (1981)⁷ was evaluated by the Chief Judge as an "unqualified success". In the private sector, Gaughan reports complete agreements are achieved in 85-90 percent of all couples who agree to go through the mediation process in the Family Mediation Service of Greater Washington D.C. with which he is affiliated (Gaughan

in Davidson, et al., 1982, p. 336).⁸

Mediation saves money. In May 1981, the Ontario government conducted a cost-effectiveness study of the Kingston family court mediation service. The results showed that an hour of mediation costs \$27.00. An hour of court time in the same city costs \$273.00. Lawyers fees are not taken into consideration when calculating the cost of court time.⁹

Parker (1980) has reported on a study in which couples in Atlanta and in Winston-Salem, North Carolina, who went through the family mediation process were compared with couples in Charlotte, North Carolina, who went through the adversarial process.¹⁰ Results showed that the average (mean) cost of mediated divorce was three times less expensive than adversarial divorce (\$764 vs. \$2,359) and required less than half as long to arrive at an agreement; almost 90 percent of the couples were satisfied with the resulting agreement compared to 50 percent of the adversarial group.

McIsaac, Director of the Los Angeles Conciliation Court has estimated that mediation is only about one-fourth as expensive as the adversarial approach and saves the Court literally thousands of dollars annually; in addition, he found that mediated cases were three times less likely to wind up in court later on with post-divorce problems and disputes (McIsaac, 1981;¹¹ Jenkins, 1981;¹² Haskett, 1981).¹³

Similar findings of savings in court costs and reduced litigation in mediated custody/visitation cases have been reported in Edmonton, Alberta¹⁴ and by Pearson and Thoennes in Denver (1982, p.29).¹⁵ And on a national (U.S.) scale, Bahr (1980)¹⁶ has estimated that court-connected custody/visitation mediation would save taxpayers millions of dollars each year.

Children benefit the most from mediation. They are able to avoid the emotional trauma that often accompanies the adversarial process. They benefit from financial stability, as between 70-80 percent of participants maintain the financial support agreement. They also benefit from a continued, close relationship with both parents that is necessary to produce well-adjusted people. The children and the family unit have a positive experience with a constructive conflict resolution process. It is felt that this experience will lead toward less destructive conflict and less use of the adversary system as the primary method of conflict resolution.¹⁷

It is interesting to note that all of the studies; and they have been numerous, have shown positive results and yet from a practical perspective we have not moved significantly on the recommendations.

Mr. Justice G.T. Walsh, head of the Family Law Division of the Supreme Court of Ontario, states his view this way:

"The recent amendments to the Children's Law Reform Act contain the only statutory provision in Canada for the resolution of family disputes by mediation. The acceptance of mediation as an attractive alternative and viable adjunct to the adversary process is a significant breakthrough in family law. I am convinced that it will play an ever increasing role with benefit, not only to the families involved, but also to the state as it reduces the economic burden that these family disputes now place upon our courts."

RECOMMENDATIONS

Family Mediation Canada, while applauding the move away from fault grounds and while pleased to see the first mention of joint custody in a federal statute, would recommend that the provisions concerning mediation, as proposed in Bill C-47, be revised to include a more realistic and beneficial approach for separating and divorcing families regarding family mediation as an alternative method of dispute resolution.

Family Mediation Canada recommends that both spouses, upon filing a petition for divorce, be required to attend a joint mediation orientation session, with a qualified mediator, provided by the court. The purpose of this first session would be to thoroughly explain the mediation process and to inform the parties of how they might access the process. We feel strongly that an initial session before the parties become too litigious or too involved in the adversarial system would result in greater numbers of people participating in the mediation process. We also feel there is a responsibility to inform the spouses of the alternatives that are available to them at the earliest possible stage. Not until such time as both parties have attended this session would the petition for divorce be allowed to proceed.

Further that:

At any stage in a divorce proceeding, either spouse, may by application to the court, have the disputed issues of custody and support referred for mediation. The court shall adjourn the proceeding to afford the spouses an opportunity to reach an agreement. The mediator would be approved by the court and agreed to by the parties, or, failing an agreement, appointed by the court.

The provision of mediation services might be funded, as in California, by the increase in the fee for marriage licenses and the earmarking of a certain portion of a fee imposed on the filing of a divorce petition. It would appear that section 19.1(1) of Bill C-46 would authorize the imposition of such a fee.

Confidentiality

Family Mediation Canada recommends that the Divorce Act provide that all communication with a mediator be privileged and impose on the mediator a duty of confidentiality except when there are reasonable grounds to believe that a child has been abused or is in imminent danger of abuse or unless both parties agree to waive the privilege.

Confidentiality is necessary because full disclosure may not occur when the parties are aware that whatever they say may well be used later in a subsequent court appearance.

Several published research studies have shown that full disclosure and honest dialogue are much more likely to occur in sessions where people are not afraid of what will be reported to the court. Seventy-five to eighty percent of those who enter confidential mediation will arrive at a durable agreement.¹⁸

Education

In the proposed amendments, section 9(2) stipulates the duty of the legal adviser with respect to mediation. Family Mediation Canada recommends that the duty that is imposed on legal advisers ought not to be worded in such a way that does not place an obligation on them to find out what services are available. (We recommend the deletion of the phrase "known to him".) Given the importance of the mediation process we feel there should be a positive obligation imposed to find out the mediation services that are available.

Family Mediation Canada has both the experience and the expertise to undertake this task in co-operation with the federal government. We would ask that the committee consider this educational need a priority and make appropriate recommendations to the departments of Justice and Health and Welfare to support this priority.

Filing of Certificate

Section 9(3) of the proposed amendments stipulates the process for legal advisers to demonstrate compliance with section 9(2). Family Mediation Canada further recommends that a duty be imposed upon legal advisers to provide their clients with a written

explanation of the mediation process and a list of mediation facilities available locally. Both the written explanation and the list of facilities should be attached to the certificate filed with the court.

Co-operative Parenting

We applaud the philosophy expressed in section 16(3) and section 16(6) of the amendments but wish to have the provision strengthened. We believe that society, through the law, seeks to support parental bonds regardless of the marital status of the parents. It is now a worn truism, that divorce is difficult on children and families. Children should not be threatened with the loss of a parent or grand-parents. They need maximal assurance of continued parental presence and care. One of the outcomes of mediation is that it leads to co-operative parenting. We feel that the legislation should reflect co-operative parenting. This could be accomplished by including a supportive statement for co-operative parenting.

CONCLUSION

"To what extent should judicial processes for terminating marriage reflect societal attitudes toward divorce? The rise of the divorce rate has been accompanied by significant attitudinal changes toward marital termination, including; the gradual disappearance of the stigma traditionally associated with divorce; the realization that the legal obstacles to divorce

should not be such that ordinary couples that wish to terminate their marriage should be prevented from doing so; and, the recognition that even in its most friendly guise, divorce may become a destructive situation for both the spouses and the children. From this perspective, the fact that litigation continues to be based on the adversarial system - a process which engenders fear, guilt, resentment and anger; which may be prohibitively expensive in both money and time; and which, by its very nature, pits spouse against spouse, parent against child - appears incongruent. In contrast, we suggest that when a marriage is over, it is not the time for retribution and revenge, but rather the occasion to strike out for a new life while providing for and protecting the children. For many couples, a non-adversarial process such as family mediation provides an effective means of achieving these ends".¹⁹

As it now stands, Bill C-47 gives only a passing reference to mediation as a viable alternative form of dispute resolution and continues to retain a fault-based concept. We have serious concerns regarding this matter and strongly urge the adoption of our above stated recommendations. Enlightened legislation must be drafted to provide opportunities for divorcing couples and their families to resolve conflicts in the least destructive way.

Footnotes

1. Howard Irving, personal communication, June 1985.
2. Joan Kelly, "Mediation and Psychotherapy:Distinguishing the Differences." Mediation Quarterly, number 1, p. 35.
3. Howard Irving, et al. A Comparative Analysis of Two Family Court Services:An Exploratory Study of Conciliatory Counselling (Toronto, 1979).
4. Ibid.
5. Jessica Pearson, et al., "Mediation of Contested Child Custody Disputes." The Colorado Lawyer 11, 1982:337-355.
6. A.J. Salius, 1977-1980 Annual Reports, West Hartford, Connecticut:Family Division, Superior Court.
7. A. Gaybrick and D. Bryner "Mediation in a Public Setting: Arlington, Virginia." Family Law Reporter, April 14, 1981.
8. H. Davidson, et al. (Eds.) Alternative Means of Family Dispute Resolution, American Bar Association 1982, p. 336.
9. Donald Gardiner, "Evaluation and Study Report on Conciliation Courts." May 1981, unpublished.
10. A.O. Parker, Jr. "A Comparison of Divorce Mediation vs. Lawyer Adversary Processes and the Relationship to Marital Separation Factors, 1980.
11. H. McIsaac, "Mandatory conciliation Custody/Visitation Matters: California's Bold Stroke". Conciliation Courts Review 19 (1981):73-81.
12. F.E. Jenkins, "Divorce California Style." Student Lawyer 10 (1981):31-32, 44-45.
13. M.E. Haskett "Arbitration ends the torture of divorce" Moneysworth, January 1981:15-17.
14. Alberta Conciliation Service, Demonstration Project #558-1-12, Health and Welfare Canada, 1975.
15. Jessica Pearson and Nancy Thoennes "Mediation and Divorce:The Benefits Outweigh the Costs" Family Advocate 4; p. 29.
16. S.J. Bahr "Mediation is the Answer:Why Couples are so Positive about this Route to Divorce" Family Advocate, Spring (1981), p. 34-35.
17. H. Irving, Divorce Mediation, (Toronto, 1980), J. Wallerstein and J. Kelly, Surviving the Break-up (New York, 1980).
18. J. Folberg and A. Taylor, Mediation:A Comprehensive Guide to

Resolving Conflicts without Litigation, (San Francisco, 1984).

19. H. Irving, Divorce Mediation, (Toronto, 1980) p. 183-184.

References

Alberta Conciliation Service, Demonstration Project #558-1-12, Health and Welfare Canada, 1975.

Bahr, S.J. "Mediation is the Answer: Why Couples are so Positive about this Route to Divorce." Family Advocate, Spring (1981), 32-35.

Davidson, H., et al. (eds.) Alternative Means of Family Dispute Resolution. Washington, D.C.: American Bar Association 1982.

Folberg, J. and Taylor, A. Mediation: A Comprehensive Guide to Resolving Conflicts without Litigation. San Francisco: Jossey-Bass, 1984.

Gardiner, Donald, Ontario Ministry of Community and Social Services, "Evaluation and Study Report on Conciliation Courts." May, 1981, unpublished.

Gaybrick, A. And D. Bryner "Mediation in a Public Setting: Arlington, Virginia." Family Law Reporter, April 14, 1981.

Haskett, M.E. "Arbitration ends the torture of divorce." Moneysworth, January 1981: 15-17.

Irving, H. Divorce Mediation, The Rational Alternative. Toronto: Personal Library Publishers, 1980.

Irving, H., et al. A Comparative Analysis of Two Family Court Services: An Exploratory Study of Conciliatory Counselling. Toronto: Ministry of the Attorney-General, Ontario and Health and Welfare Canada, 1979.

Jenkins, F.E. "Divorce California Style," Student Lawyer 10, (1981): 31-32, 44-45.

Kelly, Joan, "Mediation And Psychotherapy: Distinguishing the Differences" Mediation Quarterly, number 1, San Francisco: Jossey-Bass, 1983.

McIsaac, H. "Mandatory Conciliation Custody/Visitation Matters: California's Bold Stroke" Conciliation Courts Review 19, Beverly Hills: AFCC, 1981.

Parker, A.O. Jr. A Comparison of Divorce Mediation vs. Lawyer Adversary Processes and the Relationship to Marital Separation Factors. Ph.D. Dissertation, University of North Carolina, 1980.

Pearson, J. et al. "Mediation of Contested Child Custody Disputes" The Colorado Lawyer 11, 1982.

Pearson, J. and Thoennes, N. "Mediation and Divorce: The Benefits Outweigh the Costs" Family Advocate 4: 1982.

Salius, A.J. "1977-1980 Annual Reports. Unpublished. West Hartford, Connecticut: Family Division, Superior Court.

Wallerstein, J. and Kelly, J. Surviving the Break-up,
New York; Basic Books, 1980.

APPENDIX "JUST-29"

STATEMENT TO JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS COMMITTEE

DIVORCE REFORM IS LONG OVERDUE. FOR YEARS, IT HAS BEEN SUGGESTED THAT THE VERY RESTRICTIVE SYSTEM OF DIVORCE AS IT EXISTS NOW SHOULD BE MODIFIED TO ALLOW FOR A LESS ADVERSARIAL APPROACH TO DIVORCE. SLOWLY, OVER THE YEARS, THE PUBLIC, THE LEGAL AND BEHAVIORAL PROFESSIONS, THE PROVINCES AND VARIOUS GROUPS HAVE COME TO THE CONCLUSION THAT WITHHOLDING A DIVORCE IS NO SOLUTION TO PEOPLE WHOSE MARRIAGE HAS BROKEN DOWN, AND THAT REQUIRING SPOUSES TO ACCUSE EACH OTHER OF MARITAL MISCONDUCT IN ORDER TO EXPEDITE THE LEGAL DISSOLUTION OF A MARRIAGE ALREADY DEAD IS NOT AN ACCEPTABLE ALTERNATIVE TO A LENGTHY SEPARATION BEFORE QUALIFYING FOR A DIVORCE.

BILL C-47 PROVIDES FOR SUCH AN ALTERNATIVE. PRESENTLY, SPOUSES MUST HAVE LIVED SEPARATE AND APART FOR A MINIMUM OF THREE YEARS BEFORE EVEN HAVING THE RIGHT TO APPLY FOR A DIVORCE. AND ONCE A PERSON HAS APPLIED FOR A DIVORCE ON THAT BASIS, SHE OR HE HAS TO WAIT FOR THE COURTS TO FIND THE TIME TO HEAR THE EVIDENCE IN A TRIAL BEFORE A JUDGE WITHOUT A JURY. BILL C-47 REDUCES THAT PERIOD TO ONE YEAR. IT IS QUITE WIDELY ACCEPTED THAT IF SPOUSES HAVE LIVED SEPARATE AND APART FOR ONE YEAR AND THEY HAVE NOT RECONCILED OR

STOPPED PROCEEDINGS, THEY ARE VERY UNLIKELY TO RECONCILE EVER AND THE LAW SHOULD RECOGNIZE THAT FACT.

IT HAS BEEN SUGGESTED BY MANY GROUPS, BY SOME PROVINCES, BY SOME MEMBERS OF THE LEGAL PROFESSION, THAT CERTAIN EXCEPTIONS SHOULD BE ALLOWED TO DISPENSE WITH THE ONE YEAR RULE. SOME SUGGEST MUTUAL CONSENT OF THE PARTIES TO ABRIDGE THE WAITING PERIOD. SOME SUGGEST SPECIAL CIRCUMSTANCES. SOME SUGGEST THE TRADITIONAL GROUNDS OF ADULTERY OR CRUELTY.

"CONSENT" OF THE PARTIES THEMSELVES IS NOT ACCEPTABLE.

OTHERWISE MARRIAGE WOULD LOOSE ITS SIGNIFICANCE AND IT WOULD BE CONSIDERED A PRIVATE CONTRACT WHICH COULD BE DISSOLVED AT WILL. SOCIETY, AS A WHOLE HAS AN INTEREST IN THE PRESERVATION OF MARRIAGE AND A FURTHER REQUIREMENT IS QUITE IN ORDER TO PRESERVE THAT INTEREST.

"SPECIAL CIRCUMSTANCES" IS ALSO UNACCEPTABLE. IT WOULD LEAVE THE DOOR WIDE OPEN TO JUDICIAL INTERPRETATION AND POSSIBLY TO WIDE DISCREPANCY IN DECISIONS ACROSS THE

COUNTRY. "SPECIAL CIRCUMSTANCES" WOULD PERMIT ANY TYPE OF ACCUSATION AND IT WOULD NOT MAKE THE PROCESS LESS TRAUMATIC OR ADVERSARIAL.

AND THERE ARE THOSE WHO, FOR MORAL REASONS, THINK THAT ADULTERY IS A SEVERE BREACH OF THIS SPECIAL CONTRACT CALLED MARRIAGE WHEREBY CERTAIN RIGHTS AND OBLIGATIONS OF FIDELITY ARE IMPOSED ON THE PARTIES TO IT. IT IS HARD TO DISAGREE WITH THEM. FOR MORAL AND PRACTICAL REASONS OF SECURITY AND SAFETY, OTHERS THINK THAT WITHHOLDING A DIVORCE FROM A SPOUSE VICTIMIZED BY THE OTHER SPOUSE THROUGH MENTAL OR PHYSICAL CRUELTY WOULD BE SOCIALLY UNACCEPTABLE. I AGREE WITH THEM ALSO.

THAT IS WHY BILL C-47, OFFERS THE ALTERNATIVE OF ONE YEAR SEPARATION OR EVIDENCE OF ADULTERY OR CRUELTY AS VALID PROOF OF MARRIAGE BREAKDOWN.

ENCOURAGING THE RECONCILIATION OF THE SPOUSES IS ALSO AN IMPORTANT GOAL OF BILL C-47. THE PRESENT REQUIREMENT THAT THE JUDGE AND LAWYERS INQUIRE INTO THE POSSIBILITY OF RECONCILIATION ARE CONTINUED IN BILL C-47. FURTHER, THE SPOUSES WILL BE ALLOWED TO RESUME COHABITATION ANY NUMBER OF

TIMES NOT EXCEEDING 90 DAYS CUMULATIVELY, WITHOUT JEOPARDIZING THE STATUS OF THEIR ONE-YEAR SEPARATION PERIOD. THIS NEW FLEXIBILITY IN THE LAW WILL ALLOW SEVERAL ATTEMPTS AT RECONCILIATION.

IN THE EVENT RECONCILIATION FAILS, BILL C-47 ATTEMPTS TO REDUCE THE CONFLICT OF DIVORCE BY REQUIRING LAWYERS TO URGE THEIR CLIENTS TO NEGOTIATE SETTLEMENT OF THE ISSUES OF SUPPORT AND CUSTODY, AS WELL AS REFERRING THEM TO AVAILABLE MEDIATION SERVICES.

THE IMPROVED ENFORCEMENT OF SUPPORT AND CUSTODY ORDERS, AND ACCESS RIGHTS, IS AN IMPORTANT THEME IN THE DIVORCE REFORM BILL, AND IT IS THE PURPOSE OF BILL C-48, THE FAMILY ORDERS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT.

SEVERAL PROVISIONS OF THE DIVORCE REFORM BILL SEEK TO REMOVE JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL BARRIERS TO THE EFFICIENT ENFORCEMENT OF THESE ORDERS. THESE PROVISIONS INCLUDE: THE REGISTRATION OF SUPPORT AND CUSTODY ORDERS IN ANY COURT DESIGNATED BY A PROVINCE; THE ASSIGNMENT OF ORDERS TO THE FEDERAL OR PROVINCIAL GOVERNMENT FOR ENFORCEMENT; THE

APPLICATION OF PROVINCIAL LAWS FOR THE ENFORCEMENT OF THESE ORDERS; AND THE AUTHORITY FOR COURTS TO ORDER BOTH SUPPORT PAYMENTS AND SECURITY FOR THE ORDER.

BILL C-48, THE FAMILY ORDERS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT, PROVIDES TWO NEW REMEDIES FOR THE ENFORCEMENT OF THESE ORDERS MADE PURSUANT TO THE FEDERAL DIVORCE LAW OR PROVINCIAL FAMILY LAW LEGISLATION. IT WILL PROVIDE ASSISTANCE TO TRACE MISSING FAMILY MEMBERS WHERE THERE HAS BEEN A BREACH OF A SUPPORT OR CUSTODY ORDER, OR OF AN ACCESS RIGHT, BY ALLOWING THE SEARCH OF DESIGNATED FEDERAL INFORMATION BANKS. FURTHER, THE GARNISHMENT OF CERTAIN FEDERAL MONIES THAT ARE PAYABLE TO THE DEFAULTING SPOUSE, SUCH AS INCOME TAX REFUNDS, IS PROVIDED FOR, TO ALLOW THEIR PAYMENT TO THE DEPENDENT SPOUSE.

THE ENFORCEMENT PROVISIONS OF BILLS C-47 AND C-48 HAVE BEEN CRITICIZED BY SOME AS NOT GOING FAR ENOUGH, AND FOR NOT ESTABLISHING A NATIONAL ENFORCEMENT SYSTEM. SUCH A NATIONAL SERVICE IS EASY TO PROPOSE BUT HARD TO DO. IT FLIES IN THE FACE OF THE PROVINCIAL JURISDICTION FOR THE ADMINISTRATION OF JUSTICE, AND HENCE, PROVINCIAL RESPONSIBILITY FOR THE ENFORCEMENT OF THESE ORDERS. WHILE THEY ARE TO BE NOTED FOR

THEIR COOPERATION IN THIS AREA, THE PROVINCES HAVE MADE IT CLEAR THEY WISH TO RETAIN THEIR PRIMARY RESPONSIBILITY IN THIS MATTER.

THE TIME WASTED ON WRANGLING OVER JURISDICTION, SHOULD THE FEDERAL GOVERNMENT PROPOSE A NATIONAL ENFORCEMENT SERVICE, IS FAR BETTER SPENT IN ENCOURAGING THE PROVINCES IN THEIR VERY REAL PROGRESS IN THIS AREA. MANITOBA AND QUEBEC ALREADY HAVE PROVINCIAL ENFORCEMENT SERVICES. THE GOVERNMENT OF ALBERTA HAS INTRODUCED A BILL TO ESTABLISH SUCH A SERVICE, AND ONTARIO, SASKATCHEWAN AND BRITISH COLUMBIA ARE ALL CONSIDERING SUCH SERVICES.

THE INITIATIVES OF BILLS C-47 AND C-48 REPRESENT THE FEDERAL GOVERNMENT'S CONCRETE COMMITMENT TO COOPERATING WITH THE PROVINCES TO IMPROVE THE ENFORCEMENT OF SUPPORT AND CUSTODY ORDERS ACROSS CANADA.

APPENDICE "JUST-28"

Mémoire au

Comité permanent de la justice et des affaires juridiques

à l'égard du

Projet de loi C-47

Présenté par: Howard Irving, président
Audrey Devlin, directrice administrative
Catherine Aitkin, LL.B.

11 juin 1985

Ottawa, Canada

Médiation familiale Canada profite avec plaisir de l'occasion qui lui est offerte de présenter un mémoire au Comité permanent de la justice et des affaires juridiques à l'égard des modifications proposées à la Loi sur le divorce. Le présent mémoire présente les raisons qui nous font croire que la médiation est importante, les résultats des recherches empiriques qui étayent ces raisons ainsi que nos recommandations.

Médiation familiale Canada est une association interdisciplinaire composée de médiateurs, de juges, d'avocats et d'autres spécialistes du comportement de tout le Canada, tous engagés à réduire les répercussions négatives de la rupture familiale. Nous sommes un organisme sans but lucratif à charte fédérale et nous avons eu le bonheur d'obtenir une subvention de trois ans du ministère fédéral de la Justice. Bien que de création récente (février 1985), nous comptons parmi nos membres plus de 300 particuliers et organismes de toutes les provinces et territoires du Canada. Parmi les organismes membres, notons l'Institut Vanier de la famille, la Fédération des ligues junior du Canada, la Legal Aid Society d'Alberta, les Jewish Child and Family Services de Winnipeg, le ministère des Services sociaux des Territoires du Nord-Ouest, l'Association for Family Life de Halifax, les Catholic Social Services de Kitchener, le Protestant Family Service Bureau de Charlottetown et bon nombre de sociétés d'aide à l'enfance et d'organismes de service social de tout le pays.

Les objectifs de l'organisme sont les suivants:

- une voix nationale unie en vue d'influencer la réforme de la législation et des politiques;
- la mise au point d'un code d'éthique et de normes de pratique;
- l'accréditation des médiateurs familiaux;
- la mise sur pied de programmes de formation;
- l'organisation et l'appui des associations régionales et provinciales de médiation familiale;
- un réseau coordonné, mettant en commun des idées, des connaissances et des expériences;
- une formation permanente au moyen de séminaires et de programmes d'éducation permanente;
- une revue trimestrielle portant sur la législation courante, des critiques des publications, des rapports de recherche, des avis de conférence et d'atelier ainsi que des articles qui intéressent la médiation familiale;
- l'encouragement et l'aide à la recherche;
- la création d'une revue de médiation familiale;
- un grand symposium visant à améliorer nos techniques de médiation et à assurer un dialogue sur des questions essentielles.

L'IMPORTANCE DE LA MÉDIATION FAMILIALE COMME MOYEN DE RÉSOUDRE LES CONFLITS

Le divorce est devenu chose courante au Canada. Dans une étude publiée en mars 1984, Statistique Canada signale qu'au rythme actuel, 40 % de tous les mariages canadiens aboutiront au divorce. Les trois quarts de ces divorces impliqueront des enfants. Cette année, en Amérique du Nord, plus de un million et demi de mariages se termineront.

Le volume élevé des causes de divorce taxe sérieusement l'appareil judiciaire. Au cours de la dernière décennie, le système contradictoire, surtout en matière de droit de la famille, a été de plus en plus remis en doute. L'argument principal des critiques est que les procédures judiciaires contradictoires ne sont ni appropriées ni utiles pour de nombreux couples. Cette procédure n'encourage pas la collaboration, la communication et le respect des engagements qui sont nécessaires pour que des individus continuent de travailler ensemble à titre de parents après avoir cessé d'être des conjoints.

Une des principales difficultés du droit de la famille est que les problèmes soumis par les clients ne sont souvent pas de nature juridique - il s'agit de problèmes humains profonds où le droit a sa part. Si les problèmes juridiques doivent être résolus, leur solution n'amoindrit pas pour autant le problème humain; en outre, ce qui est plus important pour l'avocat, il arrive souvent que le problème juridique ne puisse être convenablement traité sans qu'on traite en même temps le problème humain. Tel qu'on le pratique aujourd'hui, le divorce contradictoire, qui met l'accent sur la faute, la vengeance, la victoire et la défaite, n'a aucun avantage positif pour les intéressés. Des luttes juridiques portant sur les relations interpersonnelles ne constituent pas une atmosphère saine ou juste pour les couples en instance de divorce et pour leurs enfants. On s'attend à ce que les avocats agissent dans des domaines qui dépassent leurs

compétences, que les juges prennent des décisions sur des questions étrangères à leur formation, que les thérapeutes s'attaquent à des questions juridiques qu'ils ne sauraient résoudre - et l'on qualifie le système d'injuste.

En raison de ces problèmes, on a récemment tenté de trouver d'autres méthodes de résoudre les conflits familiaux. La médiation familiale est l'une de ces innovations. C'est (traduction) "un processus axé sur l'accord en présence d'un tiers impartial, qui aide les familles à reconnaître et à préciser leurs différends et à en venir à un accord sur une partie ou sur la totalité de ces différends"¹. Des avocats participent à tout le processus de médiation.

(Traduction) "La médiation est un processus axé sur un objectif et une tâche, limité dans le temps, qui met l'accent sur le présent et l'avenir, non sur le passé. La médiation comporte quatre sous-objectifs:

- 1) restructurer la relation conjugale pour qu'elle puisse fonctionner efficacement après le divorce à l'égard des enfants,
- 2) restructurer la relation parent-enfant pour répondre au mieux aux besoins de chaque membre de la famille,
- 3) créer un modèle de communication et de solution de problème qui puisse aider à l'avenir les membres de la famille dans leurs relations,
- 4) faciliter l'adaptation au divorce²."

RECHERCHE ET ÉVALUATION

Un grand nombre d'études ont démontré et appuyé les avantages de la médiation familiale. Le Projet de conciliation de Toronto (Irving, 1981), financé conjointement par Santé et Bien-être Canada et le ministère du Procureur général de l'Ontario, a donné plusieurs résultats intéressants. Environ 70 % des familles qui ont fait l'objet de la médiation en sont venues à un accord sans procès. Dans la plupart des cas, le conflit portait sur la garde ou le droit de visite. En outre, une entrevue de suivi réalisée trois ou quatre mois plus tard a révélé que 80 % de ceux qui en étaient venus à un accord l'avaient observé, au complet ou en partie. Un second suivi des dossiers du tribunal, un an plus tard, même s'il n'est pas complet, semble maintenir ce chiffre de 80 %. Les cas qui sont référés par des avocats au début des procédures judiciaires semblent manifester un taux d'accord plus élevé que ceux qui sont référés directement par le juge au moment de l'audition.

Autre constatation importante, la majorité des cas arrivent à un accord en moins de six entrevues. Le modèle de l'intervention brève ou à court terme semble le plus efficace. La majorité des clients (70 %) ont signalé une amélioration et ont déclaré avoir retiré des avantages importants du service³.

Dans une étude connexe, 53 avocats ont fait l'objet d'une entrevue après avoir participé au service de médiation. Environ 80 % d'entre eux étaient en faveur du projet et ont déclaré qu'ils recommanderaient le service aux autres avocats. La très grande majorité des avocats étaient d'avis que le service de médiation est précieux, car:

- 1) il aide à éviter des litiges inutiles;
- 2) il prépare mieux les parties à comprendre les problèmes,
- 3) il permet au client de faire un meilleur usage des services juridiques;
- 4) il réduit les bouleversements émotifs chez les clients⁴.

Le Denver Custody Mediation Project est une étude de trois ans financée par la Fondation Piton et l'Association du barreau du Colorado. Selon les résultats préliminaires, 80 % des couples ont pu en arriver à un accord pendant ou après la médiation, en comparaison d'environ la moitié des autres couples. En plus d'accroître la probabilité de résoudre les différends et d'en arriver à un accord, la médiation aboutit à de meilleures relations entre les ex-conjoints (notamment une meilleure communication, moins d'hostilité et une meilleure collaboration), favorise le co-parentage et la participation auprès des enfants et réduit les problèmes et les litiges après le divorce (Pearson et autres, 1982)⁵.

Au Connecticut, sur 577 causes contestées et terminées portant sur le droit de garde et de visite en 1977-79, plus des deux tiers ont été résolues par médiation sans intervention du tribunal (Salius, 1977-1980)⁶. A Arlington (Virginie) le projet de médiation portant sur le droit de garde et de visite réalisé par Gaybrick et Bryner (1981)⁷ a été qualifié par le juge en chef de "réussite incontestée". Dans le secteur privé, Gaughan déclare que de 85 à 90 % des couples qui acceptent le processus de médiation du Family Mediation Service de Washington (D.C.), dont il fait partie, en arrivent à un accord complet (Gaughan dans Davidson et autres, 1982, p. 336)⁸.

La médiation épargne de l'argent. En mai 1981, le gouvernement de l'Ontario a réalisé une étude de rentabilité du service judiciaire de médiation familiale de Kingston. On a constaté qu'une heure de médiation coûte 27 \$. Dans la même ville, une heure du temps du tribunal coûte 273 \$, sans tenir compte des honoraires des avocats⁹.

Parker (1980) présente les résultats d'une étude au cours de laquelle des couples d'Atlanta et de Winston-Salem (Caroline du Nord) qui ont utilisé le processus de médiation familiale ont été comparés à des couples de Charlotte (Caroline du Nord) qui ont utilisé le processus contradictoire¹⁰. Le coût moyen du divorce avec médiation était le tiers de celui du divorce contradictoire (764 \$ en comparaison de 2 359 \$) et il

fallait moins de la moitié du temps pour en arriver à un accord; près de 90 % des couples étaient satisfaits de l'accord, en comparaison de 50 % de ceux qui avaient utilisé la procédure contradictoire.

McIsaac, directeur de la cour de conciliation de Los Angeles, estime que la médiation ne coûte qu'environ le quart de la démarche contradictoire et épargne littéralement des milliers de dollars chaque année au tribunal; en outre, il a constaté que les causes où la médiation avait été utilisée risquaient trois fois moins de se retrouver plus tard devant le tribunal en raison de problèmes et de différends postérieurs au divorce (McIsaac, 1981¹¹; Jenkins, 1981¹²; Haskett, 1981¹³). On signale des résultats semblables, soit des économies de frais judiciaires et une réduction du nombre de litiges dans les causes de droit de garde et de visite qui ont fait l'objet de médiation à Edmonton (Alberta)¹⁴ de même qu'à Denver (Pearson et Thoennes, 1982, p. 29¹⁵). Pour l'ensemble des États-Unis, Bahr (1980)¹⁶ estime que la médiation judiciaire dans les cas de garde et de droit de visite épargnerait chaque année des millions de dollars aux contribuables.

Ce sont les enfants qui bénéficient le plus de la médiation. Ils peuvent éviter les traumatisme émotifs qui accompagnent souvent le processus contradictoire. Ils bénéficient également d'une certaine stabilité financière, car de 70 à 80 % des participants respectent l'accord en matière

de soutien financier. Ils bénéficient également d'une relation soutenue et étroite avec les deux parents, relation nécessaire pour produire des personnes bien adaptées. Les enfants et la cellule familiale connaissent une expérience positive à l'égard d'un processus constructif de solution des conflits. On croit que cette expérience rendra les conflits moins destructeurs et amènera une diminution du recours au système contradictoire comme méthode primaire de solution des conflits¹⁷.

Il est intéressant de signaler que toutes les études, et elles ont été nombreuses, font état de résultats positifs et que pourtant, sur le plan pratique, nous n'avons guère fait d'efforts pour appliquer les recommandations.

M. le juge G.T. Walsh, chef de la Division du droit de la famille de la Cour suprême de l'Ontario, s'exprime comme suit:

(Traduction) "Les modifications récentes à la Loi sur la réforme du droit de l'enfance contiennent la seule mesure législative au Canada visant la solution des conflits familiaux par la médiation. L'acceptation de la médiation à titre de solution de rechange intéressante et de complément viable du processus contradictoire constitue une innovation importante dans le domaine du droit de la famille. Je suis convaincu que la médiation jouera un rôle de plus en plus considérable, au profit non seulement des familles en cause, mais aussi de l'État, car la médiation réduira le fardeau économique que les conflits familiaux imposent actuellement à nos tribunaux."

RECOMMANDATIONS

Médiation familiale Canada, tout en se réjouissant qu'on s'éloigne du motif de faute et que l'on mentionne pour la première fois la garde conjointe dans une loi fédérale, recommande que les dispositions proposées dans le projet de loi C-47 à l'égard de la médiation soit révisées de façon à prévoir une démarche plus réaliste et bénéfique pour les familles en instance de séparation et de divorce qui considèrent la médiation familiale comme solution de rechange pour la résolution des conflits.

Médiation familiale Canada recommande qu'après avoir déposé une requête en divorce, les deux conjoints soient obligés d'assister à une séance conjointe d'orientation et de médiation, avec un médiateur qualifié fourni par le tribunal. Cette première séance aurait pour but d'expliquer à fond le processus de médiation et de renseigner les parties sur la façon d'y avoir accès. Nous sommes fermement convaincus qu'une première séance, avant que les parties ne deviennent trop hostiles ou trop impliquées dans le système contradictoire, pourraient aboutir à la participation d'un plus grand nombre de personnes au processus de médiation. Nous croyons également qu'il faut informer les conjoints des solutions de rechange qui s'offrent à eux le plus tôt possible. Il ne serait donné suite à la requête en divorce qu'une fois que les deux parties auraient assisté à cette séance.

Nous recommandons en outre que :

A n'importe quel moment des procédures de divorce, l'un ou l'autre conjoint peut, en en faisant la demande au tribunal, soumettre à la médiation les questions en litige en matière de droit de garde et de pension alimentaire. Le tribunal devra ajourner les procédures pour donner aux conjoints l'occasion d'en venir à un accord. Le médiateur serait approuvé par le tribunal et accepté par les parties ou, à défaut d'accord, nommé par le tribunal.

Les services de médiation pourraient être financés, comme en Californie, par une augmentation des droits pour les permis de mariage et par l'affectation d'une certaine partie d'un droit imposé lors du dépôt d'une requête en divorce. Il semble que le paragraphe 19.1(1) du projet de loi C-46 autorise à exiger un tel droit.

Confidentialité

Médiation familiale Canada recommande que la Loi sur le divorce assure le secret de toute communication avec un médiateur et impose le devoir du secret au médiateur, sauf s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un enfant a fait l'objet de mauvais traitements ou est en danger immédiat de mauvais traitements ou à moins que les deux parties ne conviennent de renoncer à ce droit.

La confidentialité est nécessaire parce que les parties risquent de ne pas se confier librement si elles savent que ce qu'elles disent peut être utilisé par la suite devant le tribunal.

Plusieurs études publiées ont démontré qu'une divulgation complète et un dialogue honnête sont beaucoup plus probables dans des séances où les personnes en cause ne craignent pas que leurs paroles soient rapportées au tribunal. Entre 75 et 80 % de ceux qui entreprennent une médiation confidentielle en arriveront à un accord durable¹⁸.

Education

Le paragraphe 9(2) des modifications proposées stipule les devoirs de l'avocat à l'égard de la médiation. Médiation familiale Canada recommande que le devoir imposé aux avocats ne soit pas libellé de telle sorte que ceux-ci ne soient pas obligés de se renseigner sur les services disponibles. (Nous recommandons la suppression de l'expression "qu'il connaît".) Étant donné l'importance du processus de médiation, nous croyons qu'il convient d'imposer aux avocats l'obligation positive de se renseigner sur les services de médiation disponibles.

Médiation familiale Canada dispose à la fois de l'expérience et des compétences nécessaires pour entreprendre cette tâche en collaboration avec le gouvernement fédéral. Nous demandons que le comité accorde priorité à ce besoin d'éducation et fasse des recommandations appropriées aux ministères de la Justice et de la Santé et du Bien-être social pour donner effet à cette priorité.

Dépôt d'une attestation

Le paragraphe 9(3) des modifications proposées dispose comment les avocats doivent attester qu'ils se sont conformés au paragraphe 9(2). Médiation familiale Canada recommande en outre que l'on impose aux avocats le devoir de fournir à leurs clients une explication écrite du processus de médiation et la liste des services de médiation disponibles sur le plan local. Les deux documents, l'explication écrite et la liste des services, devraient être annexés à l'attestation déposée auprès du tribunal.

Parentage coopératif

Nous nous réjouissons de la philosophie exposée au paragraphe 16(3) et au paragraphe 16(6) des modifications, mais nous souhaitons que cette disposition soit renforcée. Nous croyons que la société, par l'entremise du droit, cherche à appuyer les liens parentaux, quelle que soit la situation matrimoniale des parents. C'est maintenant une vérité de La Palice de dire que le divorce est difficile pour les enfants et les familles. Les enfants ne devraient pas être menacés de perdre un parent ou des grands-parents. Ils ont besoin d'être rassurés, dans toute la mesure du possible, que leurs parents continueront d'être là et de s'occuper d'eux. Un des résultats de la médiation est le parentage coopératif. Nous croyons que la législation devrait tenir compte du parentage coopératif. On pourrait y arriver en incluant dans la loi une déclaration en faveur du parentage coopératif.

CONCLUSION

"Dans quelle mesure les procédures judiciaires qui mettent fin au mariage devraient-elles refléter les attitudes de la société envers le divorce? La hausse du taux de divorce s'est accompagnée d'une modification importante des attitudes envers la dissolution du mariage, modification qui comporte notamment: la disparition graduelle de l'opprobre traditionnellement associé au divorce; l'acceptation du fait que les obstacles juridiques au divorce ne devraient pas être de nature à empêcher les couples ordinaires qui désirent mettre fin à leur mariage de le faire et la reconnaissance du fait que, même sous son aspect le plus amical, le divorce peut devenir une situation destructrice tant pour les conjoints que pour les enfants. De ce point de vue, il semble incongru de continuer à avoir recours au système contradictoire - processus qui suscite la peur, la culpabilité, le ressentiment et la colère, qui peut être extrêmement coûteux en temps et en argent et qui, par sa nature même, oppose le conjoint au conjoint, le parent à l'enfant. Au contraire, selon nous, lorsqu'un mariage est terminé, ce n'est pas de rétribution et de vengeance qu'il s'agit, mais bien de l'occasion de refaire sa vie tout en protégeant les enfants et en subvenant à leurs besoins. Pour de nombreux couples, un processus non contradictoire, comme la médiation familiale, constitue un moyen efficace d'atteindre ces objectifs"¹⁹.

Dans son état actuel, le projet de loi C-47 ne mentionne la médiation qu'en passant comme solution de rechange viable pour la solution des différends et conserve une conception fondée sur la faute. Nous avons de graves inquiétudes à ce sujet et nous recommandons instamment l'adoption de nos recommandations. Il faut rédiger des lois éclairées pour donner aux couples en instance de divorce et à leurs familles l'occasion de résoudre les conflits de la façon la moins destructrice possible.

Notes

1. Howard Irving, communication personnelle, juin 1985.
2. Joan Kelly, "Mediation and Psychotherapy: Distinguishing the Differences." Mediation Quarterly, numéro 1, p. 35.
3. Howard Irving et autres. A Comparative Analysis of Two Family Court Services: An Exploratory Study of Conciliatory Counselling (Toronto, 1979).
4. Ibid.
5. Jessica Pearson et autres, "Mediation of Contested Child Custody Disputes." The Colorado Lawyer 11, 1982:337-355.
6. A.J. Salius, 1977-1980 Annual Reports, West Hartford, Connecticut: Family Division, Superior Court.
7. A. Gaybrick et D. Bryner "Mediation in a Public Setting: Arlington, Virginia." Family Law Reporter, 14 avril 1981.
8. H. Davidson et autres (éd.) Alternative Means of Family Dispute Resolution, American Bar Association 1982, p. 336.
9. Donald Gardiner, "Evaluation and Study Report on Conciliation Courts." Mai 1981, inédit.
10. A.O. Parker, Jr. "A Comparison of Divorce Mediation vs. Lawyer Adversary Processes and the Relationship to Marital Separation Factors, 1980.
11. H. McIsaac, "Mandatory conciliation Custody/Visitation Matters: California's Bold Stroke". Conciliation Courts Review 19 (1981):73-81.
12. F.E. Jenkins, "Divorce California Style." Student Lawyer 10 (1981):31-32, 44-45.
13. M.E. Haskett "Arbitration ends the torture of divorce" Moneysworth, janvier 1981:15-17.
14. Alberta Conciliation Service, Demonstration Project no. 558-1-12, Santé et Bien-être social Canada, 1975.
15. Jessica Pearson et Nancy Thoennes "Mediation and Divorce: The Benefits Outweigh the Costs" Family Advocate 4, p. 29.

16. S.J. Bahr "Mediation is the Answer: Why Couples are so Positive about this Route to Divorce" Family Advocate, printemps (1981), p. 34-35.
17. H. Irving, Divorce Mediation, (Toronto, 1980), J. Wallerstein et J. Kelly, Surviving the Break-up (New York, 1980).
18. J. Folberg et A. Taylor, Mediation: A Comprehensive Guide to Resolving Conflicts without Litigation, (San Francisco, 1984).
19. H. Irving, Divorce Mediation, (Toronto, 1980), p. 183-184.

Bibliographie

Alberta Conciliation Service, Demonstration Project no. 558-1-12, Santé et Bien-être social Canada, 1975.

Bahr, S.J. "Mediation is the Answer: Why Couples are so Positive about this Route to Divorce." Family Advocate, printemps (1981):32-35.

Davidson, H. et autres (éd.) Alternative Means of Family Dispute Resolution. Washington, D.C.: American Bar Association 1982.

Folberg, J. et Taylor, A. Mediation: A Comprehensive guide to Resolving Conflicts without Litigation. San Francisco:Jossey-Bass, 1984.

Gardiner, Donald, Ministère ontarien des Services sociaux et communautaires, "Evaluation and Study Report on Conciliation Courts." Mai 1981, inédit.

Gaybrick, A. et D. Bryner "Mediation in a Public setting: Arlington, Virginia." Family Law Reporter, 14 avril 1981.

Haskett, M.E. "Arbitration ends the torture of divorce." Moneysworth, janvier 1981:15-17.

Irving, H. Divorce Mediation, The Rational Alternative. Toronto:Personal Library Publishers, 1980.

Irving, H. et autres. A Comparative Analysis of Two Family Court Services: An Exploratory Study of Conciliatory Counselling. Toronto: ministre du Procureur général, Ontario et Santé et Bien-être Canada, 1979.

Jenkins, F.E. "Divorce California Style," Student Lawyer 10, (1981):31-32, 44-45.

Kelly, Joan, "Mediation and Psychotherapy: Distinguishing the Differences" Mediation Quarterly, n° 1, San Francisco:Jossey-Bass, 1983.

McIsaac, H. "Mandatory Conciliation Custody/Visitation Matters: California's Bold Stroke" Conciliation Courts Review 19, Beverly Hills:AFCC, 1981.

Parker, A.O. Jr. A Comparison of Divorce Mediation vs. Lawyer Adversary Processes and the Relationship to Marital Separation Factors. Thèse de doctorat, University of North Carolina, 1980.

Pearson, J. et autres. "Mediation of Contested Child Custody Disputes" The Colorado Lawyer 11, 1982.

Pearson, J. et Thoennes, N. "Mediation and Divorce: The Benefits Outweigh the Costs" Family Advocate 4:1982.

Salius, A.J. "1977-1980 Annual Reports." Inédit. West Hartford, Connecticut: Family Division, Superior Court.

Wallerstein, J. et Kelly, J. Surviving the Break-up, New York; Basic Books, 1980.

APPENDICE "JUST-29"
DECLARATION AU COMITE PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

UNE RÉFORME DU DROIT DU DIVORCE EST ATTENDUE DEPUIS LONGTEMPS. L'IDÉE DE MODIFIER LE SYSTÈME ACTUEL, FORT RESTRICTIF, DE FAÇON À CE QU'IL REPOSE MOINS SUR L'AFFRONTMENT ENTRE LES ÉPOUX REMONTE À DE NOMBREUSES ANNÉES DÉJÀ. AUSSI BIEN LES CANADIENS QUE LES AVOCATS, LES PROFESSIONNELS DES SCIENCES DU COMPORTEMENT, LES AUTORITÉS PROVINCIALES ET DE NOMBREUSES ASSOCIATIONS EN SONT FINALEMENT ARRIVÉS À LA CONCLUSION QUE METTRE DES OBSTACLES À L'OBTENTION DU DIVORCE NE CONSTITUE EN AUCUNE FAÇON UNE SOLUTION POUR LES GENS DONT LE MARIAGE A ÉCHOUÉ. ON A CONVENU ÉGALEMENT QU'IL EST INACCEPTABLE QUE LES ÉPOUX DÉSIRANT OBTENIR LA DISSOLUTION JUDICIAIRE D'UN MARIAGE DONT LES LIENS SONT DÉJÀ ROMPUS N'AIENT D'AUTRE CHOIX QUE DE PASSER PAR UNE LONGUE PÉRIODE DE SÉPARATION OU DE S'ACCUSER D'UN DÉLIT CONJUGAL.

LE PROJET DE LOI C-47 FOURNIT DONC D'AUTRES SOLUTIONS. POUR L'INSTANT, LES ÉPOUX DOIVENT AVOIR VÉCU SÉPARÉMENT PENDANT AU MOINS TROIS ANS AVANT D'AVOIR LE DROIT DE PRÉSENTER UNE DEMANDE EN DIVORCE. APRÈS AVOIR FORMÉ UNE TELLE DEMANDE, LA PERSONNE DOIT ENCORE ATTENDRE QU'UN JUGE NON ASSISTÉ D'UN

JURY TROUVE LE TEMPS DE RECEVOIR LES ÉLÉMENTS DE PREUVE QUE LES INTÉRESSÉS ONT À LUI SOUMETTRE. LE PROJET DE LOI C-47 RÉDUIRAIT CETTE PÉRIODE À UNE ANNÉE. IL EST ASSEZ LARGEMENT ADMIS QUE SI LES ÉPOUX ONT VÉCU SÉPARÉMENT PENDANT UNE ANNÉE ET QU'IL N'Y A EU NI RÉCONCILIATION NI ARRÊT DES PROCÉDURES, IL N'EST GUÈRE PROBABLE QU'ILS SE RÉCONCILIENT JAMAIS, ET QU'IL Y A LIEU POUR LA LOI DE SE RENDRE À CETTE ÉVIDENCE.

DE NOMBREUSES ASSOCIATIONS, CERTAINES PROVINCES ET CERTAINS MEMBRES DE LA PROFESSION JURIDIQUE ONT SUGGÉRÉ DE PRÉVOIR CERTAINES EXCEPTIONS À CETTE RÈGLE D'UNE ANNÉE. CERTAINS ONT AVANCÉ L'IDÉE QUE LES ÉPOUX DEVRAIENT POUVOIR ABRÉGER LA PÉRIODE D'ATTENTE D'UN COMMUN ACCORD. D'AUTRES SONT D'AVIS QU'UN TEL ABRÈGEMENT DEVRAIT ÊTRE PERMIS LORSQUE DES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES LE JUSTIFIENT. D'AUTRES ENFIN SOUHAITENT QU'IL N'Y AIT DE RACCOURCISSEMENT POSSIBLE DU DÉLAI CONSIDÉRÉ QUE POUR LES CAUSES TRADITIONNELLES D'ADULTÈRE OU DE CRUAUTÉ.

IL NE NOUS PARAÎT PAS POSSIBLE D'ACCEPTER QUE LES ÉPOUX PUISSENT D'UN COMMUN ACCORD RÉDUIRE LA PÉRIODE PRESCRITE. L'INSTITUTION DU MARIAGE EN PERDRAIT SA SIGNIFICATION ET NE

DEVIENDRAIT PLUS QU'UN CONTRAT PRIVÉ AUQUEL LES PARTIES POURRAIENT METTRE FIN QUAND BON LEUR SEMBLERAIT. OR LA SOCIÉTÉ A INTÉRÊT À SAUVEGARDER L'INSTITUTION DU MARIAGE ET, DANS CETTE OPTIQUE, IL EST TOUT À FAIT LOGIQUE DE POSER À CET ÉGARD DES EXIGENCES PLUS SÉVÈRES.

LA SOLUTION CONSISTANT À AUTORISER UNE DÉROGATION AU DÉLAI FIXÉ LORSQU'IL EXISTE DES "CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES" NE NOUS SEMBLE PAS DAVANTAGE DEVOIR ÊTRE RETENUE. ELLE REVIENDRAIT EN EFFET À LAISSER TOUTE LA QUESTION À L'APPRÉCIATION DES TRIBUNAUX ET RISQUERAIT D'ABOUTIR À DE GRANDES DIFFÉRENCES SELON LA RÉGION DANS LAQUELLE LA DÉCISION SERAIT RENDUE. LA NOTION DE "CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES" OUVRIRAIT EN OUTRE LA PORTE À N'IMPORTE QUELLE ACCUSATION ET NE RÉDUIRAIT EN RIEN LE CARACTÈRE CONFLICTUEL ET TRAUMATISANT DU DIVORCE.

IL Y A ENFIN CEUX QUI, POUR DES RAISONS MORALES, ESTIMENT QUE L'ADULTÈRE CONSTITUE UNE VIOLATION GRAVE DE CE CONTRAT BIEN PARTICULIER QUE CONSTITUE LE MARIAGE, CELUI-CI CRÉANT POUR LES ÉPOUX CERTAINS DROITS ET CERTAINES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE FIDÉLITÉ. IL EST DIFFICILE DE NE PAS ÊTRE DE

LEUR AVIS. ENFIN, POUR DES RAISONS À LA FOIS D'ORDRE MORAL ET DE SÉCURITÉ, D'AUTRES PENSENT QU'IL SERAIT SOCIALEMENT INACCEPTABLE DE REFUSER LE DIVORCE À UN ÉPOUX VICTIME DE CRUAUTÉ PHYSIQUE OU MENTALE DE LA PART DE SON CONJOINT. LÀ AUSSI JE SUIS D'ACCORD.

VOILÀ POURQUOI LE PROJET DE LOI C-47 OFFRE DEUX POSSIBILITÉS POUR ÉTABLIR L'ÉCHEC DU MARIAGE : UNE SÉPARATION D'UNE ANNÉE OU LA PREUVE D'ADULTÈRE OU DE CRUAUTÉ.

LE PROJET DE LOI C-47 VISE ÉGALEMENT À ENCOURAGER LA RÉCONCILIATION DES ÉPOUX. IL REPREND LES DISPOSITIONS ACTUELLES QUI OBLIGENT LE JUGE ET LES AVOCATS À EXAMINER LES POSSIBILITÉS DE RÉCONCILIATION. DE SURCROÎT, LES ÉPOUX POURRAIENT REPRENDRE LA COHABITATION AUSSI SOUVENT QU'ILS LE DÉSIRENT, PENDANT UNE OU PLUSIEURS PÉRIODES TOTALISANT AU PLUS 90 JOURS, SANS QUE CELA N'AIT POUR EFFET D'INTERROMPRE LA PÉRIODE DE SÉPARATION D'UNE ANNÉE. LA SOUPLESSE DE LA LOI SUR CE POINT VISE À PERMETTRE DE RENOUVELER LES TENTATIVES DE RÉCONCILIATION.

POUR LES CAS OÙ LES TENTATIVES DE RÉCONCILIATION ÉCHOQUERAIENT, LE PROJET DE LOI C-47 ESSAYE DE RÉDUIRE LES CONFLITS EN EXIGEANT DES AVOCATS QU'ILS CONSEILLENT À LEURS CLIENTS DE S'ENTENDRE À L'AMIABLE SUR LES QUESTIONS DE PENSION ALIMENTAIRE ET DE GARDE DES ENFANTS ET QU'ILS LES ORIENTENT VERS LES SERVICES DE MÉDIATION DISPONIBLES.

L'AMÉLIORATION DE L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES FAMILIALES EST UN ASPECT CAPITAL DE LA RÉFORME DU DROIT SUR LE DIVORCE PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI C-48 (LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES FAMILIALES).

DE NOMBREUSES DISPOSITIONS DE CE PROJET DE LOI VISENT À SUPPRIMER LES ÉLÉMENTS QUI, EN MATIÈRE DE COMPÉTENCE ET DE PROCÉDURE, S'OPPOSENT À UNE EXÉCUTION EFFICACE DE CES ORDONNANCES. AU NOMBRE DE CES DISPOSITIONS, MENTIONNONS L'ENREGISTREMENT DES ORDONNANCES FAMILIALES AUPRÈS DE TOUT TRIBUNAL DÉSIGNÉ PAR UNE PROVINCE, LA CESSION DES ORDONNANCES AUX AUTORITÉS FÉDÉRALES OU PROVINCIALES POUR QU'ELLES SOIENT EXÉCUTÉES, L'APPLICATION DES LOIS PROVINCIALES POUR L'EXÉCUTION DE CES ORDONNANCES, ET LE

POUVOIR DU TRIBUNAL DE RENDRE UNE ORDONNANCE CONCERNANT LE VERSEMENT D'ALIMENTS ET LA GARANTIE DE CE VERSEMENT.

LE PROJET DE LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES FAMILIALES (C-48) FAVORISE DE DEUX FAÇONS L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES RENDUES EN VERTU DE LA LOI FÉDÉRALE SUR LE DIVORCE OU DE LA LÉGISLATION PROVINCIALE SUR LE DROIT DE LA FAMILLE. EN AUTORISANT L'ACCÈS À CERTAINS FICHIERS FÉDÉRAUX PRÉCISÉS, IL FACILITE LA RECHERCHE DE LA PERSONNE QUI S'EST SOUSTRAITÉ À UNE DÉCISION JUDICIAIRE RELATIVE AU VERSEMENT D'UNE PENSION ALIMENTAIRE OU À LA GARDE DES ENFANTS. EN SECOND LIEU, IL AUTORISE LA SAISIE, AU PROFIT DE L'ÉPOUX À CHARGE, DE CERTAINES SOMMES PAYABLES PAR LE FÉDÉRAL À L'ÉPOUX TENU AU DEVOIR DE SECOURS, DONT LES REMBOURSEMENTS D'IMPÔT SUR LE REVENU.

IL S'EN EST TROUVÉ POUR REPROCHER AUX DISPOSITIONS DES PROJETS DE LOI C-47 ET C-48 RELATIVES À L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES DE MANQUER D'AMPLEUR ET DE NE PAS ÉTABLIR UN SYSTÈME NATIONAL D'EXÉCUTION. UN SYSTÈME DE CE GENRE EST PLUS FACILE À PROPOSER QU'À ORGANISER. IL IMPORTE EN EFFET DE RAPPELER ICI À CEUX QUI L'AURAIENT OUBLIÉ QUE L'ADMINIS-

TRATION DE LA JUSTICE, ET PAR CONSÉQUENT L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES EN CAUSE, RELÈVE DE LA COMPÉTENCE DES PROVINCES. QUOIQ'IL Y AIT LIEU DE LES FÉLICITER DE LA COLLABORATION QU'ELLES NOUS ONT ACCORDÉE DANS CE DOMAINE, LES PROVINCES ONT EXPRIMÉ LEUR FERME INTENTION DE CONSERVER LES POUVOIRS QU'ELLES DÉTIENNENT EN LA MATIÈRE.

LE TEMPS QUE LE FÉDÉRAL PERDRAIT À DISCUTER DES PROBLÈMES DE COMPÉTENCE S'IL DÉCIDAIT D'INSTITUER UN SYSTÈME NATIONAL D'EXÉCUTION PEUT ÊTRE EMPLOYÉ BEAUCOUP PLUS UTILEMENT À ENCOURAGER LES PROVINCES DANS LES PROGRÈS BIEN RÉELS QU'ELLES ONT ACCOMPLIS DANS CE DOMAINE. LE MANITOBA ET LE QUÉBEC DISPOSENT DÉJÀ DE LEUR PROPRE SYSTÈME D'EXÉCUTION DES ORDONNANCES FAMILIALES. LE GOUVERNEMENT DE L'ALBERTA A POUR SA PART DÉPOSÉ UN PROJET DE LOI VISANT À ÉTABLIR UN TEL SYSTÈME ET L'ONTARIO, LA SASKATCHEWAN AINSI QUE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE SONGENT ELLES AUSSI À L'IMITER.

LES PROJETS DE LOI C-47 ET C-48 CONCRÉTISENT L'ENGAGEMENT DU FÉDÉRAL DE COLLABORER AVEC LES PROVINCES POUR AMÉLIORER SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES PORTANT SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES OU SUR LA GARDE DES ENFANTS.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.

From Family Mediation Canada:

Dr. Howard Irving, President;
Ms Catherine Aitkin, LL.B.

At 3:30 p.m.

From the Department of Justice:

Mr. François Chrétien, Counsel, Family Law Policy and
Amendments Unit;
Mr. Glen Rivard, Counsel, Family Law Policy and Amend-
ments Unit.

A 9h30

De Médiation familiale Canada:

M. Howard Irving, président;
M^{me} Catherine Aitkin, avocat.

A 15h30

Du ministère de la Justice:

M. François Chrétien, avocat-conseil, Service de la politique
et de la modification du droit en matière familiale;
M. Glen Rivard, avocat-conseil, Service de la politique et de
la modification du droit en matière familiale.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 33

Wednesday, June 12, 1985

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 33

Le mercredi 12 juin 1985

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief

CONCERNANT:

Projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les
mesures accessoires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Blaine A. Thacker

Vice-Chairman: Pierre H. Cadieux

MEMBERS/MEMBRES

Patrick Boyer
Pauline Browes
Roger Clinch
Mary Collins
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Rob Nicholson
John V. Nunziata
Alan Redway
Joe Reid
Svend J. Robinson
Chris Speyer
Maurice Tremblay

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Blaine A. Thacker

Vice-président: Pierre H. Cadieux

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vincent Dantzer
François Gérin
Robert Horner
J. Robert Howie
Jim Jepson
Robert Kaplan
Alex Kindy
Allan Lawrence
Margaret Anne Mitchell
André Ouellet
John Reimer
Reginald Stackhouse
Bernard Valcourt
Pierre H. Vincent
Ian Waddell

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 12, 1985
(36)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:47 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Pierre H. Cadieux, John V. Nunziata, Joe Reid, Chris Speyer and Blaine A. Thacker.

Alternates present: François Gérin, Robert Kaplan, Alex Kindy and John Reimer.

In attendance: Millie Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: From the "Barreau du Québec": Le bâtonnier Clément Trudel; Jean-Pierre Sénécal, lawyer and Sylviane Borenstein, lawyer.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

It was agreed,—That the brief submitted by the "*Barreau du Québec*", be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "JUST-30"*)

Le bâtonnier Clément Trudel made a statement.

Jean-Pierre Sénécal summarized the principle points contained in the brief.

Sylviane Borenstein and Jean-Pierre Sénécal answered questions.

At 5:14 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m., Thursday, June 13, 1985.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 12 JUIN 1985
(36)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 15 h 47, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Pierre H. Cadieux, John V. Nunziata, Joe Reid, Chris Speyer, Blaine A. Thacker.

Substituts présents: François Gérin, Robert Kaplan, Alex Kindy, John Reimer.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Millie Morton, attachée de recherche.

Témoins: Du Barreau du Québec: Le bâtonnier Clément Trudel; Jean-Pierre Sénécal, avocat; Sylviane Borenstein, avocate.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par le Barreau du Québec figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «JUST-30»*)

Le bâtonnier Clément Trudel fait une déclaration.

Jean-Pierre Sénécal résume les principaux points du mémoire.

Sylviane Borenstein et Jean-Pierre Sénécal répondent aux questions.

A 17 h 14, le Comité s'ajourne jusqu'au jeudi 13 juin 1985, à 15 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Wednesday, June 12, 1985

• 1537

The Chairman: I call the meeting to order. We shall resume consideration of Bill C-47, an Act respecting divorce and corollary relief. We shall resume consideration of clause 2.

On clause 2

The Chairman: I would like to welcome, on behalf of all our members here, a delegation from the *Barreau du Québec*. I would introduce Bâtonnier Clément Trudel and ask him to introduce the other members of his delegation.

Mr. Trudel, I will be asking the committee to append your brief to us to our minutes of evidence today, and in that way it will be automatically translated into English and the English-speaking members will get a translation in a few days time. That being so, it will not be necessary for you to read your entire brief. But perhaps you could highlight the major points for us, and then that will be translated as well.

Is it agreed that we append the report to today's minutes of evidence?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Mr. Trudel, you have the floor.

Maître Clément Trudel (bâtonnier, Barreau du Québec): Monsieur le président, messieurs les députés, je voudrais vous présenter les gens qui m'accompagnent. À ma droite, Me Jean-Pierre Sénécal, avocat à l'aide juridique de St-Hyacinthe, auteur d'importants ouvrages en matière de droit de la famille et professeur à la formation permanente du Barreau du Québec. À mon extrême droite, Me Sylviane Borenstein, avocate à Montréal, directrice au centre communautaire juridique de Montréal, section Outremont, Parcs-extension.

• 1540

Le Barreau du Québec est heureux de répondre à l'invitation du Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes et de lui transmettre ses commentaires et suggestions sur la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

S'il est un sujet toujours valorisé parmi les priorités d'intervention du Barreau du Québec, c'est bien celui du droit de la famille. Depuis de nombreuses années, le Barreau s'implique dans les différentes instances gouvernementales, fédérales ou provinciales, lorsqu'il s'agit de réviser nos institutions en droit familial ou d'apporter quelques réformes au droit substantif gouvernant les relations familiales durant la vie commune et au moment de la rupture du mariage. Ainsi le Barreau du Québec, en 1981, a participé activement aux travaux de la commission parlementaire des institutions de l'Assemblée nationale du Québec, lors de l'adoption de la Loi créant un nouveau Code civil du Québec et réformant substantiellement le droit de la famille dans cette province. Cette législation en

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mercredi 12 juin 1985

Le président: À l'ordre. Nous reprenons l'examen du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Nous reprenons l'examen de l'article 2.

L'article 2.

Le président: Au nom de tous les membres du Comité, j'aimerais souhaiter la bienvenue à la délégation du Barreau du Québec. Je vous présente le bâtonnier Clément Trudel et je lui demanderais de présenter les autres membres de sa délégation.

Monsieur Trudel, je demanderai au Comité d'annexer votre mémoire au procès-verbal d'aujourd'hui, et de cette façon il sera traduit en anglais et les membres anglophones du Comité auront une traduction d'ici deux ou trois jours. Cela dit, il n'est pas nécessaire de lire votre mémoire dans son ensemble. Si vous voulez faire un résumé des points saillants, ce résumé sera traduit aussi.

Tout le monde est-il d'accord pour annexer le rapport au procès-verbal d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur Trudel, vous avez la parole.

Mr. Clément Trudel (bâtonnier, Barreau du Québec): Mr. Chairman, gentlemen, I would like to introduce the people who are accompanying me. On my right is Mr. Jean-Pierre Sénécal, a legal aid lawyer from St-Hyacinthe, and the author of major works on family law and a continuing training instructor with the Barreau du Québec. On my extreme right is Mrs. Sylviane Borenstein, a lawyer in Montreal, who is the director of the Outremont section, Parks-extension, of the Montreal legal community centre.

The *Barreau du Québec* is happy to accept the invitation of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs of the House of Commons to give its comments and suggestions upon the Act respecting divorce and corollary relief.

One subject which has always figured among the *Barreau du Québec's* priorities is family law. For many years, the *Barreau* has been involved with various government authorities, federal and provincial, in revising our family law institutions and in suggesting reforms to the laws governing family relations both during its life together and at the time of marriage breakdown. In 1981, the Quebec Bar participated actively in the work of the committee of the Quebec National Assembly when it adopted the *Loi créant un nouveau Code civil du Québec*, which substantially reformed family law in that province. This statute has been in force since 1981 and has emphasized the principle of equality of the spouses and has

[Texte]

vigueur depuis 1981 a notamment consacré le principe de l'égalité des conjoints et a retranché du Code toute allusion à la légitimité ou à l'illégitimité des enfants.

Sur le plan fédéral, le Barreau du Québec a été consulté en 1983 par le comité fédéral-provincial sur l'exécution au Canada des ordonnances des pensions alimentaires et de la garde des enfants. Il a également soumis des représentations sur le projet de loi C-10 de 1984.

Depuis quelques semaines, le Barreau a participé à plusieurs commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec et a également exprimé son point de vue sur plusieurs projets de loi, le mois de juin étant une période particulièrement active en milieu parlementaire.

Je ne voudrais pas, monsieur le président, que les propos quelque peu flatteurs à l'endroit du projet de loi actuellement à l'étude devant votre Comité soient interprétés comme un signe de fatigue, de lassitude ou d'usure de notre part. Bien au contraire, nous avons scruté cette pièce de législation et le Barreau est fier de souscrire d'emblée aux objectifs résumés par le ministre lors de la présentation du projet de loi, à savoir de rendre la procédure de divorce plus humaine, de diminuer les antagonismes, de favoriser un règlement plus équitable des conséquences du divorce, et ce dans la recherche de l'égalité des conjoints et de l'intérêt des enfants.

La démarche entreprise s'inscrit dans une perspective de modernité et de réalisme, et c'est dans cet esprit que nous vous soumettons le fruit de nos réflexions. Dans l'ensemble, le projet de loi est intéressant, bien rédigé, et répond aux attentes de la population canadienne.

Je vais laisser à Me Sénécal et à Me Borenstein le soin de résumer notre mémoire parce que, malheureusement, nous n'avons pas pu le faire parvenir avant pour que vous en preniez connaissance. Mais Me Sénécal étant un homme fort éloquent et très compétent, je suis convaincu que, dans une quinzaine ou une vingtaine de minutes, il pourra vous faire part de nos commentaires.

Le président: Maître Sénécal.

Me Jean-Pierre Sénécal (Barreau du Québec): Merci, monsieur le bâtonnier et monsieur le président.

Monsieur le président et messieurs les députés, je suis heureux au nom du Barreau du Québec de vous faire part des commentaires généraux que nous avons mentionnés dans notre mémoire. Ce mémoire est divisé en deux parties; nous avons fait des commentaires techniques particuliers sur certains aspects ou certains articles de la loi, et nous avons également émis nos commentaires généraux sur des questions plus fondamentales.

Comme l'a souligné notre bâtonnier, la sous-commission du Barreau du Québec sur le droit de la famille est d'accord avec l'ensemble du projet de loi et avec les objectifs qui ont été proposés par le ministre. Concernant la rédaction de la loi, nous désirons souligner qu'elle est satisfaisante et nettement supérieure aux rédactions qui ont déjà été proposées en ce qui concerne une réforme du divorce. En ce qui concerne certains termes utilisés, nous suggérons que les termes utilisés par la

[Traduction]

withdrawn from the Code any allusion to the legitimacy or illegitimacy of children.

At the federal level, the Quebec Bar was consulted in 1983 by the federal provincial committee on alimony and child custody. It also submitted representations on Bill C-10 in 1984.

In recent weeks, the Quebec Bar has participated in several committees of the Quebec National Assembly and has also expressed its viewpoint on several bills. The month of June seems to be a particularly active period in parliamentary life.

Mr. Chairman, I would not like my congratulations on this bill which is currently being studied by your committee to be interpreted as a sign of fatigue, lassitude or flattery on our part. On the contrary, we have examined this piece of legislation and the *Barreau* is very happy to fully support the objectives outlined by the Minister when he presented this bill; namely, to make the divorce procedure more humane, to decrease confrontation, to foster more equitable settlement as a result of divorce, and to do so while respecting the equality of the spouses and the interests of the children.

Yours is a modern and realistic approach, and it is in that spirit that we would like to submit the fruit of our discussions. Overall, the bill is interesting, well drafted and meets the expectations of the Canadian people.

I will ask Mr. Sénécal and Mrs. Borenstein to summarize our brief. Unfortunately, we were not able to send you a copy in advance, but since Mr. Sénécal is a very eloquent and very competent man, I am convinced that he can give you our comments in 15 or 20 minutes.

The Chairman: Mr. Sénécal.

Mr. Jean-Pierre Sénécal (Barreau du Québec): Thank you, Mr. bâtonnier and Mr. Chairman.

Mr. Chairman, gentlemen, I am happy to share with you the general comments of the Quebec Bar which we have set out in our brief. This brief is divided into two sections. We have made technical comments on certain aspects or certain sections of the bill, and we have also given general comments on more fundamental issues.

As our bâtonnier pointed out, the Quebec Bar's subcommittee on family law supports the bill in general and the objectives that were proposed by the Minister. As far as the drafting of the bill is concerned, we would like to emphasize that it is satisfactory and clearly superior to drafts that have already been proposed on divorce reform. As far as the use of certain terms is concerned, we would suggest that the terms used in the Divorce Act, especially in the French version, be similar to

[Text]

Loi sur le divorce, dans la version française surtout, soient semblables à ceux qui sont utilisés par la communauté juridique francophone du pays, c'est-à-dire principalement la terminologie du Code civil du Québec.

• 1545

Quant au motif du divorce, nous sommes heureux que le législateur ait retenu, comme seul motif de divorce, l'échec du mariage. Nous sommes d'accord avec les circonstances où l'échec est présumé établi, c'est-à-dire la vie séparée depuis un an, l'adultère, la cruauté physique ou mentale. Concernant le délai, ou la durée de la vie séparée, nous sommes d'accord avec la proposition du législateur que le divorce peut être prononcé après un an de cessation de vie commune. Moins que d'un an serait, à toutes fins pratiques, introduire le divorce à demande, et plus qu'un an, serait imposer des conditions trop dures et trop rigoureuses ou justifiables.

En ce qui concerne les aliments, nous sommes particulièrement heureux que le projet de loi fournisse des guides et trace des lignes directrices en matière de pension alimentaire et aide le juge à statuer. Nous sommes entièrement d'accord avec les facteurs et objectifs proposés dans le projet de loi à l'égard de l'établissement des aliments.

Nous avons toutefois une remarque à faire concernant les changements appréciables dans la révision de l'ordonnance alimentaire. Nous croyons que l'ordonnance alimentaire devrait être modifiable, chaque fois qu'il survient des changements. Nous croyons aussi qu'il est nécessaire de laisser au tribunal le soin d'apprécier si, effectivement, les changements justifient ou non la modification de l'ordonnance. Nous trouvons trop restrictif, pour les raisons exposées dans notre mémoire, l'article 17(3), par exemple. Je crois qu'il y a un autre article, 17(4) qui comprend la même mention. Elle exige des changements appréciables pour que l'ordonnance alimentaire puisse être modifiée. Nous citons, entre autres, M^{me} L'Heureux-Dubé, de la Cour d'appel, qui suggère la quantité, en matière d'aliments. Il ne s'agit pas de contrat ou de responsabilité civile ou de matière commerciale; une petite somme peut, parfois, faire une différence énorme pour la personne qui reçoit ces aliments, surtout qu'elle s'accumule, au cours d'un grand nombre d'années. Cette pension alimentaire, en fin de compte, peut faire une différence énorme. Nous croyons que la loi devrait laisser la législation telle quelle à cet égard et de ne pas prévoir que le juge puisse intervenir s'il y a des changements importants.

M. Kaplan: Vos propositions sont-elles dans le langage législatif, dans votre mémoire.

Me Sénécal: Si nous proposons?

M. Kaplan: Si vous proposez des mots à utiliser.

Me Sénécal: Oui. Dans cet article, nous avons suggéré aux législateurs d'éliminer le mot «appréciable» de son texte, dans la deuxième partie de nos commentaires.

La Sous-commission des droits de la famille du Barreau du Québec est d'accord qu'un terme ou une échéance puisse être fixé à l'obligation alimentaire et que cela est nécessaire. Nous

[Translation]

those used by the francophone legal community, namely the terminology of the Quebec Civil Code.

As for the grounds of divorce, we are happy that the legislator proposes marriage breakdown as the sole grounds for divorce. We agree with the circumstances under which breakdown is presumed to have been established, namely a separate life for a period of one year, adultery, or physical or mental cruelty. As for the time period, or the duration of the separation, we agree with the legislator's proposal that the divorce can be granted after the spouses have lived separate and apart for at least one year. For all practical purposes, a period shorter than one year would introduce divorce on demand, and a period of more than one year would impose conditions that would be too harsh to be justified.

As far as support orders are concerned, we are particularly happy that the bill provides guidelines with respect to the court orders and help the judge to make a decision. We entirely agree with the factors and the objectives outlined in the bill with respect to establishing support orders.

However, we have a comment to make with respect to material changes in a variation order. We believe that support orders should be variable, whenever there are changes. We also believe that it is necessary to leave it up to the court to determine whether in fact the changes justify a variance in the order. For the reasons given in our brief, we find section 17(3) too restrictive. I believe that there is another section, 17(4) which contains the same idea. It requires that there be material changes for a support order to be varied. We would like to quote among others, Mrs. L'Heureux-Dubé, of the appeal court, who proposes a quantity in terms of support. It is not a question of a contract, or civil responsibility, or a commercial transaction. Sometimes, a small amount may make an enormous difference for the person who receives support, especially if it is accumulated over a large number of years. Ultimately, this support may make an enormous difference. We believe that the law should leave the legislation as it is in this respect and not stipulate that the judge can intervene if there are material changes.

Mr. Kaplan: Are the proposals in your brief given in legal language?

Mr. Sénécal: If our proposals . . . ?

Mr. Kaplan: If you propose words to use.

Mr. Sénécal: Yes. In our brief, in the second section of our comments, we suggested that the legislators eliminate the word "material" from the text.

The Quebec Bar's subcommittee on family law agrees that a term for support can be set and that this is necessary. We also agree that the obligation should not come up again when a

[Texte]

sommes d'accord, également, que l'obligation ne devrait pas renaître lorsqu'un terme a été posé, si ce n'est dans les limites posées par l'article 17(8) du projet de loi. C'est un point, également, avec lequel nous manifestons notre accord.

Toutefois, nous voulons souligner que le projet de loi laisse subsister entièrement le problème, je dirais catastrophique, des demandes tardives. Ce genre de demandes où un conjoint vient réclamer une pension alimentaire pour lui-même, et non pas pour les enfants, pour la première fois, longtemps ou un certain temps après le prononcé du divorce. Il y a eu, il y a peut-être un mois, en Cour d'appel du Québec, une ex-épouse qui demandait une pension après 10 ans de vie séparée. Jusqu'à ce jour, elle avait parfaitement réussi à subvenir à ses besoins. Nous croyons que le projet de loi doit examiner cette question et que le législateur doit ajouter à son projet actuel des dispositions précises sur ce problème. Nous pensons, et nous en faisons une suggestion, que le législateur doit fixer un terme après lequel il ne sera plus possible de demander d'aliments, s'il n'y a pas eus de besoins, dans l'intervalle; ou qu'un tribunal ait le pouvoir de déclarer que le droit alimentaire s'est éteint, après un certain temps. C'est la Cour d'appel qui disait qu'il est souverainement injuste et contre l'esprit de la Loi sur le divorce, même de la loi actuelle, qu'un conjoint puisse faire subsister ou laisser subsister au dessous de la tête de son ex-conjoint, cette épée de Damoclès que constitue la menace de revenir demander des aliments. Nous devons davantage d'explications dans le mémoire à cet égard-là.

• 1550

Nous croyons également que le projet de loi actuel devrait reconnaître—ce qu'il ne fait pas—l'importance des ententes de séparation et de divorce. Il devrait également reconnaître que ces ententes ne devraient pas être écartées, après avoir été entérinées dans un jugement ou mises en application, du consentement des époux, sans un motif grave et impérieux, et seulement si cela est nécessaire pour empêcher une injustice grave.

Il y a actuellement, devant les tribunaux et particulièrement devant les cours d'appel, des courants divergents à cet égard. Il y a un courant majoritaire, qui nous vient particulièrement des tribunaux d'appel des provinces de *common law* du pays—et peut-être surtout de l'Ouest—selon lequel ces ententes doivent avoir une grande importance—et la Cour d'appel de l'Ontario s'est prononcée à plusieurs reprises là-dessus. Ces ententes doivent avoir une grande importance et être respectées et elles ne doivent pas être écartées sans un motif grave. Par exemple, si un conjoint, à l'occasion d'un divorce, renonce à toute pension alimentaire pour l'avenir, ou reçoit une somme globale moyennant quoi il renonce à une pension alimentaire, ces ententes ne devraient pas être mises de côté dix ans après un divorce, comme on l'a vu dans une affaire récente en disant: écoutez, le mari a acquis beaucoup de biens depuis, il peut maintenant payer une pension alimentaire. Cela peut arriver même si le conjoint n'en a pas eu besoin dans l'intervalle, et on peut réviser ces ententes.

[Traduction]

period has been set, if it does not fall under the limitations set in section 17(8) of the bill. This is also a point with which we are in agreement.

However, we would like to emphasize that the bill does not settle the problem of late demands and this is a catastrophic problem. These type of demands, where a spouse claims support for himself, and not for the children, for the first time, a long time or a certain time after the granting of the divorce. About a month ago, in the Quebec Court of Appeal, an ex-spouse applied for support after 10 years of life apart. Up to that point, she had managed to meet her needs. We feel that the bill should examine this question and that the legislator should add precise provisions with respect to this problem. We believe, and we suggest, that the legislator should set a period after which it is no longer possible to apply for support, if there has been no need in the interval, or that the court has the power to decalre that the right to support expires after a certain time. The appellate court has stated that it is patently unjust and counter to the spirit of the Divorce Act, even the current act, for a spouse to have to live with this sword of Damocles hanging over his head, namely the threat of a new request for support. In our brief, we give more explanations in this respect.

We also believe that this bill should recognize—and it does not—the importance of separation and divorce agreements. The bill should also recognize that once these agreements have been confirmed in a decision or put into effect, with the agreement of the spouses, they should not be set aside without a serious and compelling reason; such agreement should only be disregarded if this is necessary to prevent some serious injustice.

The courts, appeals courts especially, are expressing divergent opinions on this matter at the present time. One school of thought seems dominant, however, and derives mostly from the appellate courts in the *common law* provinces, the western ones especially: these agreements must be considered very important—and the Ontario Court of Appeal has handed down several decisions along those lines. These agreements must be deemed to be very important and be respected; they should not be disregarded without serious grounds. For instance, if a divorced spouse waives his or her right to any support payments in the future, or is given a lump sum settlement and agrees in turn to waive the right to support payments, these agreements should not be set aside 10 years after the divorce, as was done in a recent case; the rationale in that case was that the husband had accumulated wealth in the intervening years and could now afford to make support payments. This sort of thing can happen, even if the spouse has not needed support payments in the interval, and the agreements can be revised.

[Text]

La tendance majoritaire des cours d'appel est qu'on ne doit pas toucher à ces ententes, sans raison grave et majeure. Il faut garder une porte ouverte pour les cas où c'est absolument nécessaire; il peut survenir des circonstances exceptionnelles. Mais le législateur, dans sa loi, devrait codifier ce principe qui crée des problèmes énormes, qui a été dénoncé à plusieurs reprises par plusieurs cours à travers le pays, et plusieurs juges de cours d'appel, entre autres, ont dit que la situation actuelle à cet égard était inacceptable.

Le principe devrait être que toute entente qui porte sur les aliments ou les biens, et que les parties ont voulu finale, doit le rester lorsqu'elle a été entérinée par un jugement ou par la mise en application de consentement, dans les provinces de *common law*, y compris lorsqu'elle comporte une renonciation alimentaire ou une somme globale—pour qu'on ne vienne pas en demander une deuxième un peu plus tard—et que le fardeau de prouver que cette entente doit être écartée pour un motif grave doit reposer par la suite sur les épaules de celui qui demande que l'entente soit écartée.

Cela termine nos principales remarques en ce qui concerne les aliments.

Concernant les enfants, nous avons voulu, dans notre mémoire, insister sur cette question parce que nous trouvons que c'est un des sujets des plus importants et qui posent peut-être le plus de difficultés devant les tribunaux actuellement. En ce qui me concerne, la question des droits d'accès est peut-être la question la plus complexe et la plus difficile, actuellement, sur laquelle le législateur doit se pencher et à laquelle il doit apporter une attention toute particulière. Nous avons, dans notre mémoire, insisté là-dessus. Les questions de biens et les questions de finances ne sont pas les seules qui sont impliquées dans un divorce, malheureusement; et le sort des enfants est parfois l'essentiel du débat, ou en tout cas la question la plus difficile à régler.

Nous sommes d'accord avec le projet de loi à savoir que l'intérêt de l'enfant doit être le critère déterminant des décisions prises à son sujet. Cependant, le projet de loi ne devrait pas, comme il le prévoit actuellement, énoncer que l'intérêt de l'enfant doit être le seul critère. Nous devons codifier la jurisprudence de la Cour suprême pour que ce soit le critère déterminant, fondamental, et prioritaire qui passe par-dessus les autres, mais il y a des cas où la situation est telle que l'un ou l'autre des parents, par exemple, peut avoir la garde. Ce sont parfois des éléments extérieurs qui font qu'on va opter pour l'un ou pour l'autre et le projet de loi, tel qu'il est rédigé, ne permet pas aux juges de tenir compte d'autre chose que l'intérêt de l'enfant. Et, dans ce sens, le texte est trop restrictif.

Nous sommes satisfaits que le projet vienne reconnaître l'existence de la garde conjointe et nous sommes satisfaits des énoncés du projet de loi sur cette question. La garde n'est pas obligatoirement conjointe, mais il est possible qu'elle le soit.

Nous voulons souligner l'importance du fait que le projet de loi reconnaît l'égal droit d'accès de l'enfant à chacun de ses parents après le divorce. Nous sommes très heureux de retrouver enfin dans une loi un texte précis qui énonce le

[Translation]

For the most part, appeals courts have stated that these agreements should not be touched, without a serious and material reason. A provision must remain for those cases where such a revision is absolutely necessary; there may be exceptional circumstances. But legislators should address this principle in their act, as it creates enormous problems. It has been repeatedly repudiated by several courts throughout the country, and several judges of appeal courts, among others, have stated that the present situation was totally unacceptable.

The principle should be that any agreement on support payments or goods which was meant to be final by the parties concerned should remain final when it has been ratified by a decision or by being implemented, in the common law provinces, and this should apply to agreements which contain a support payment waiver or a lump sum provision . . . to prevent people from asking for a second one later; furthermore, the burden of proving that this agreement should be set aside for a material reason should then rest with the party requesting that the agreement be revoked.

This concludes our main observations with regard to support payments.

Children are highlighted in our brief, because matters relating to them are, in our opinion, among the most important topics being discussed at the present time, and they are causing the courts a great deal of difficulty. As far as I am concerned, access rights may be the most complex and difficult question which legislators have to study at the present time, and I believe they must look to it with close attention. We did insist on this in our brief. Goods and money are not the only issues in a divorce, unfortunately; at the heart of the issue, sometimes, is the fate of the children, and this is often the most difficult problem to resolve.

We agree with the bill when it states that the child's best interest must be the most important criterion in making decisions about that child. Nevertheless, the bill should not, as it does presently, state that the child's best interest should be the only criterion. Supreme Court case-law must be codified in legislation to make the child's best interest the basic and primary consideration which supercedes all others, but there are cases where circumstances dictate that one or the other of the parents should be granted custody. As it stands now, the bill does not allow judges to take anything but the child's best interest into account, and yet there are sometimes external elements which must be considered and which would lead the judge to opt for one parent rather than the other. In this connection, the text is too restrictive.

We are pleased that the bill recognizes the existence of joint custody and we are satisfied with the bill's provisions in this regard. The court may make an order granting joint custody, but this is not mandatory.

We wish to emphasize the importance of the fact that the bill recognizes the child's right to have equal access to each of his parents after the divorce. We are very happy to see that this principle has finally been expressly and specifically stated in an act. Nevertheless, we feel that the bill did not go far

[Texte]

principe. Cependant, le projet de loi n'est pas allé assez loin à cet égard, il manque de précision et contient des insuffisances.

• 1555

Le droit d'accès de l'enfant, à chacun de ses parents, prévu à 16(6) et 17(7) doit être réciproque, et le parent doit aussi avoir le droit de communiquer avec son enfant, sauf s'il y a motif grave ou si les circonstances ne s'y prêtent pas. Telle que la loi est rédigée, on pourrait prétendre qu'un enfant peut exiger de téléphoner à son père mais que son père ne peut pas exiger de lui téléphoner. Le droit devrait être réciproque dans l'intérêt de l'enfant d'abord et également dans celui des parents.

La loi doit également fournir des moyens au tribunal pour favoriser ce droit, lui fournir des outils et le texte doit être plus précis. Nous suggérons que, conformément à l'ordonnance énoncée aux articles 16(6) et 17(7), on prévoit d'assurer des contacts fréquents et continus entre l'enfant et ses deux parents, ce qui est beaucoup plus précis que le texte actuel, et ce réciproquement. Donc, il y a ce bout de phrase à ajouter «et réciproquement». Au surplus, la loi doit énoncer qu'en rendant une ordonnance de garde, le tribunal doit considérer lequel des deux parents est disposé à faciliter les contacts fréquents et quotidiens de l'enfant avec l'autre parent qui n'en a pas la garde. Et ce texte est inspiré de la loi californienne qui reprend cette phraséologie telle quelle. Il est absolument nécessaire que les ordonnances en matière de droit d'accès soient exécutées comme les ordonnances de garde, et le législateur a déjà prévu, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, l'exécution des ordonnances de garde. Il y a la loi sur les aspects civils de l'enlèvement des enfants; il y a les dispositions du Code criminel sur l'enlèvement des enfants par les parents; mais il n'y a rien qui existe pour faciliter l'exécution des ordonnances en matière du droit d'accès.

Nous avons un certain nombre de propositions précises à faire à cet égard pour faciliter ou pour aider le respect de ce droit. Nous avons vu dans une affaire récente, et ce n'est pas la première fois, il y en a plusieurs devant la Cour d'appel, ce cas où le conjoint qui a la garde change de pays et prive l'autre de ses droits d'accès. C'est une situation qui se retrouve de plus en plus souvent. Les gens changent de pays, les gens changent de province, les gens changent de ville; ils n'avertissent surtout pas où ils sont rendus. Ils se disent: c'est le meilleur moyen d'éliminer le parent qui n'a pas la garde.

Dans le but de permettre que l'ordonnance soit respectée, la loi doit prévoir qu'au moins 30 jours avant que l'enfant ne change de lieu de résidence, le conjoint qui a la garde de l'enfant doit en aviser le parent qui n'en a pas la garde. Cela permettra à l'autre de savoir où est rendu l'enfant, quand va se faire le déménagement et, surtout de prendre les dispositions nécessaires pour s'adresser à la cour s'il pense que le changement de résidence va affecter la garde et que celle-ci devrait être modifiée. Donc, nous proposons un avis préalable pour un changement de résidence de l'enfant. Il n'est certainement pas question, par cette mesure, de nier le droit du parent qui a la garde d'un enfant, de s'établir au lieu de son choix, mais

[Traduction]

enough in this regard. It is not sufficiently precise and does contain some inadequacies.

The child's right to have access to each of his parents, provided for in 16(6) and 17(7) must be reciprocal, and parents must also have the right to have contact with their child, unless serious reasons make this unadvisable or prohibitive circumstances exist. By referring to the bill as it is drafted now, one could claim that a child may ask to phone his father but his father may not phone him. This right should be reciprocal in the interest of the child, first of all, and also in the interest of the parents.

The act must also provide the courts with the means and mechanisms to privilege this right, and the legislative text must be more specific. We suggest that, in compliance with the order mentioned in Section 16(6) and 17(7), provisions be made to ensure frequent and ongoing contacts between the child and both of his or her parents, and vice versa; this would be much more specific than the current text. Thus, the phrase referring to the "reciprocity" of these rights needs to be added. Furthermore, the act must state that when a court makes a custody order, the court must consider which of the two parents is willing to facilitate frequent and daily contacts between the child and the non-custodial parent. This provision is based on the California legislation which uses the very same wording. It is essential that access orders be executed in the same way as custody are, and the enforcement of custody orders has already been provided for in both federal and provincial legislation. There is an act on the civil law implications of kidnapping; there are criminal code provisions on kidnapping of children by their parents; but there are no provisions to facilitate the execution of right-to-access orders.

We have some specific proposals to put forward to further the respect of these rights. There was a case recently (not the first, as there are several before the Appeals Court at this time) of a spouse moving to a foreign country and thus depriving the other spouse of access to the child. This situation is becoming more and more prevalent. People move to other cities, provinces, countries; they are careful not to leave a forwarding address. They feel this is the best way to exclude the non-custodial parent.

If the order is to be complied with, the act must stipulate that the custodial parent advise the non-custodial parent at least 30 days before the child is moved to another residence. This would make it possible for the other spouse to find out where his or her child will be moving to and when the move is to take place; the parent may also go to the courts if he or she feels that the move will affect custody arrangements and that these should be changed. Consequently, we submit that advance notice should be given before a child is moved. The purpose of this measure is certainly not to deny the rights of the custodial parent to settle wherever he wishes to, but to ensure that, if there is a move, everyone's rights are protected;

[Text]

d'assurer que cela se fasse dans le respect des droits de l'enfant et du parent qui jouit du droit d'accès.

Lorsque des difficultés surgissent dans l'exercice du droit d'accès, le tribunal doit avoir le pouvoir, à notre avis, d'ordonner que les parents et l'enfant se soumettent à une expertise psychologique et, le cas échéant, à une thérapie. Actuellement le juge ne dispose d'aucun moyen en ce sens-là. Il peut inviter les gens à voir un psychologue ou quelqu'un qui va les aider. Mais il ne peut pas l'exiger si l'un des parents s'y refuse et, généralement, c'est le parent qui a la garde. Le tribunal doit avoir le pouvoir d'imposer aux parents et à l'enfant de voir un travailleur social, un psychologue, une personne compétente qui va les aider à découvrir les causes des difficultés en matière du droit d'accès et, ensuite, à trouver des solutions et des correctifs.

Dans la loi californienne, et nous sommes d'accord avec la disposition de cette loi, le juge a également le pouvoir de demander à chacun des parents ou à l'un d'eux de soumettre un plan d'application de sa décision en matière de garde en disant à l'un des parents: si je vous accorde la garde, de quelle façon favoriserez-vous le droit d'accès de l'autre? Il a également le pouvoir, et nous pensons que cela doit être reconnu, de dire: vous avez la garde actuellement; il y a des difficultés; j'aimerais que l'on me soumette un plan d'application de la décision pour me montrer comment les difficultés actuelles pourraient être corrigées. Sans quoi il y aura peut-être lieu de réviser la garde. Habituellement le juge est tellement dépourvu que tout ce qu'il peut faire c'est dire au conjoint: écoutez, je vais vous condamner pour outrage au tribunal, ce qui, à toutes fins pratiques, n'offre aucune solution. Ce n'est pas par l'emprisonnement de la mère que l'on va obtenir que l'ordonnance du droit d'accès soit davantage respectée. Ou il y a l'autre solution de dire: on change la garde. Je vous enlève l'enfant. Or ce n'est pas non plus une solution—d'une façon automatique, en tout cas—, parce que l'enfant peut être très bien avec le parent qui le garde. Il faut donc, de toute nécessité, fournir des moyens d'intervention au juge.

• 1600

Nous suggérons également que le parent qui a des droits d'accès, puisse avoir recours à l'*habeas corpus*, s'il est empêché d'exercer ses droits par le parent qui a la garde. Cela est nécessaire si on pense, par exemple, à celui qui part en voyage et qui, à la veille de son départ en avion avec l'enfant, apprend que l'enfant n'ira pas avec lui. Celui qui a la garde a décidé de ne pas laisser aller l'enfant. On peut toujours faire une requête à la cour pour faire examiner cette situation par le tribunal. Mais cette requête doit être entendue. D'ici là, les vacances seront finies.

Ce genre de situation est fréquent. Le parent qui a des droits d'accès se bute le nez sur une porte close, au moment d'exercer son droit. Nous pensons que l'*habeas corpus* est un recours efficace et expéditif. Il permet de saisir le tribunal, très rapidement, en quelques heures, pour justifier la situation.

Là sont nos principales recommandations en matière de respect de droit d'accès.

[Translation]

both those of the child and those of the non-custodial parent who enjoys access privileges.

When differences arise with regard to access rights, the court must have the power, in our opinion, to order that the parents and the child undergo a psychological examination and subsequent therapy if need be. The judge has not such power at the present time. He may invite people to see a psychologist or some other counsellor. But he cannot demand this if one of the parents refuses to go, and, generally, the custodial parent is the one who refuses. The court must have the right to order parents and child to see a social worker, a psychologist, or some competent professional who will help them to understand the reasons for the difficulties they are having with regard to access rights, and, afterwards, to find solutions and corrective measures.

The Californian law, with which we agree, stipulates that the judge also has the power to ask one or both of the parents to submit a plan of implementation of the judge's custody decision, by saying to one of the parents: if I grant you custody of the child, how will you facilitate the other parent's access to the child? The judge has another power which we feel should be recognized; he may say, you now have custody; there are problems; I would like you submit suggestions outlining possible solutions. Otherwise, the judge may decide to revise the custody decision. Normally the judge has so few options that all he can do is say to the spouse: I am going to charge you with contempt, which, for all practical purposes, solves nothing. Incarcerating the mother will not bring about better compliance with the access order. The other solution is to transfer custody to the non-custodial parent. The custodial parent loses the child. This may not necessarily be a good solution either, because the child may be very happy with the parent who was granted custody at the outset. It is thus absolutely necessary to provide the judge with further means to intervene.

We also suggest that the parent who enjoyed access rights should be able to resort to *habeas corpus*, if he is prevented from exercising his rights by the custodial parent. This is necessary in the case of a parent who was planning a trip with the child and is told on the eve of his plane's departure that the child will not be allowed to go with him. The custodial parent has decided not to let the child go. One may always ask the court to review the situation. But before the hearing comes up, the holidays will be over.

This type of situation is frequent. The parent who has been granted access rights finds that the door is closed in his face when he tries to exercise his rights. We feel that a writ of *habeas corpus* would be effective and expeditious. The court can be called on very quickly to rectify the situation, usually within a few hours.

Those are our main recommendations on the exercise of access rights.

[Texte]

Concernant la médiation, nous sommes d'accord avec l'article 9(2) du projet de loi qui reconnaît son utilité. La Sous-commission sur le droit de la famille du barreau pense, cependant, que la médiation ne devrait se rapporter qu'à la garde des enfants et aux droits parentaux. Nous soumettons, qu'à partir des expériences qui se sont déroulées jusqu'à maintenant et de la logique d'une médiation—où, finalement, on veut aider les conjoints à aplanir leurs difficultés, particulièrement à l'égard de leurs relations et face aux enfants... nécessitent que cette médiation se limite à la garde et aux droits parentaux. Les travailleurs sociaux, les psychologues qui se prêtent à cette médiation n'ont ni la compétence, ni l'expertise pour procéder au partage des biens ou fixer la pension alimentaire.

Concernant la procédure, nous sommes d'accord avec les propositions du projet de loi qui visent à la simplifier. Nous sommes heureux que la loi laisse à l'autorité compétente, dans chaque province, l'essentiel de la procédure applicable. Quant au délai d'appel, nous sommes satisfaits qu'il puisse être de 30 jours comme dans la plupart des autres lois. Nous avons cependant une remarque technique à faire à ce sujet. La façon dont la loi est rédigée, actuellement, nous porte à dire que le délai d'appel ne pourrait pas être supérieur à 29 jours. Il faudrait donc—vous allez le voir dans nos commentaires particuliers... reformuler le texte, de façon à ce que le délai d'appel puisse être de 30 jours, si le législateur provincial le veut ainsi. Il y a une difficulté de rédaction ici.

Nous insistons pour souligner l'importance que le Barreau attache au fait que le processus du divorce doit rester un processus judiciaire, placé sous l'autorité d'un juge, même si les formalités peuvent être réduites au minimum.

Concernant la résidence familiale pendant l'instance, l'obligation de faire vie commune après l'instruction des procédures, nous soulignons que la loi actuelle abolit et ne répète pas l'article 10c) de l'actuelle loi. Il n'y a aucune disposition sur le domicile conjugal, lors des procédures. Or pour les justifiables, il s'agit d'une question fondamentale. On peut penser que cette question relève des provinces, puisque c'est une question qui concerne les biens où les provinces ont juridiction. Mais le fédéral a toujours exercé sa juridiction sur ce point et il doit le faire encore. Il s'agit d'une question qui touche les mesures accessoires comme la garde et la pension; elle y est directement reliée. Nous pensons aussi que si le fédéral laisse cette question aux provinces, il risque de se soulever un débat, à savoir, si les provinces ont juridiction pour légiférer sur ce point, que le législateur ne devrait pas prendre comme attitude: les gens plaideront cette question. Nous pensons que le législateur doit légiférer sur toutes les mesures provisoires pendant l'instance. C'est un des aspects essentiels de la Loi sur le divorce et donc, il doit donner des pouvoirs d'intervention au juge concernant l'usage du domicile conjugal et des meubles, durant l'instance. Nous faisons des suggestions précises à la page 18 de notre mémoire. Nous suggérons des textes qui pourraient être reproduits dans la Loi sur le divorce.

[Traduction]

On mediation, we are in agreement with Clause 9(2) of the bill which recognizes its usefulness. The Quebec Bar Subcommittee on Family Law thinks, however, that mediation should only concern itself with child custody and parental rights. In the light of recent experience and taking into account the purpose of mediation—which is to help the spouses to resolve their difficulties, especially the problems that they are having with their relationship and their children—we feel that mediation should be limited to custody matters and parental rights. The social workers and psychologists who do this type of counselling have neither the competence nor the expertise to apportion property or set the level of support payments.

As to the procedure, we are in agreement with the provisions of the bill which intend to simplify it. We are happy to see that the bill places responsibility for the procedure which applies in the hands of the appropriate jurisdictional authority in each province. We are also satisfied with the 30-day appeal period proposed, which compares with the appeal period in most other acts. We would however like to make one technical remark on this topic. The way the bill is drafted leaves us to think that the appeal period could not go beyond 29 days. We feel the text should be re-worded—we mention this in our specific comments—in order that the appeal period may reach 30 days, if the provincial legislator feels that this should be the case. The problem lies with the wording here.

We wish to emphasize that the Bar feels that the divorce process must remain a judicial process; this is very important. The process must continue to be subject to the authority of a judge, even though the formalities involved may be reduced to a bare minimum.

As to family living arrangements during divorce proceedings, and the obligation which used to be placed on the spouses to live together after proceedings have begun, we note that in the present bill, Section 10(c) has been eliminated. There is no provision concerning the spouses' living arrangements during the proceedings. For the persons concerned, however, the matter is of great importance. One may think that this matter is of provincial jurisdiction, as it involves property and provinces have jurisdiction in this area. But the federal government has always exercised its jurisdiction in this matter and should continue to do so. The question of residence concerns corollary measures such as custody and support payments; they are directly related. We think that if the federal government leaves this matter to the provinces, it runs the risk of stirring up a debate: can the provinces legislate on this issue, yes or no; this is not a proper attitude for a legislator. These issues will come up before the courts. We are of the opinion that the legislator must legislate on all provisional measures during divorce proceedings. This is an essential aspect of the Divorce Act, and we feel the judge must be given powers to intervene with regard to the use of the family dwelling and furniture, during the proceedings. We make specific suggestions on page 18 of the brief. We suggest texts which could be included in the Divorce Act.

[Text]

Il y a eu dans le passé des difficultés qui se sont soulevées, d'autant plus qu'actuellement, il n'y a aucun texte provincial, au Québec, qui s'applique sur ce point dans le divorce. Ce qui n'est pas sans créer des problèmes.

La dernière grande remarque que nous voulons faire concerne la protection des droits du conjoint en matière de pension et de rente de l'autre époux. Ce n'est pas dans le projet de loi qui est directement soumis à votre attention. Mais cette remarque se réfère aux propos du ministre des Finances, lors de son dernier Budget.

• 1605

Dans l'état actuel des lois, un conjoint perd tout ses droits, après le divorce, sur les pensions et les rentes de l'autre époux; qu'il s'agisse de la pension normalement dévolue au conjoint survivant, après le décès d'un pensionné, ou qu'il s'agisse du partage des droits à une pension. Ce point nous apparaît directement relié au projet de loi sur le divorce. Cette situation crée des injustices graves, particulièrement dans le cas de la femme qui n'a jamais occupé d'emploi. Nous soulignons que ces injustices sont d'autant plus importantes parce que la nouvelle loi sur le divorce ne répète pas l'ancien article 9.(f) de la loi actuelle prévoyant que le tribunal peut refuser de prononcer un jugement de divorce dans certaines circonstances; c'est-à-dire si ce dernier est trop dur ou injuste pour l'un des conjoints.

La Sous-commission croit urgent que les lois sur les régimes de pensions privés et publics et le Régime de pensions du Canada, soient amendées. Il faut prévoir l'établissement d'une rente obligatoire pour le conjoint survivant, lorsque cela n'est pas déjà prévu, comme le propose le ministre des Finances, et la continuation des versements des prestations, lorsque le conjoint survivant se remarie. En cas de rupture du mariage, il est nécessaire que la loi prévoit un partage des droits ou des prestations de pensions, à moins que les conjoints ou les tribunaux n'en décident autrement. Et on pourrait prévoir un mécanisme par lequel un conjoint ne perdrait pas automatiquement son statut de veuf par le divorce.

Mais ce que nous voulons souligner, c'est qu'il nous apparaît absolument nécessaire de donner suite aux propositions du ministre des Finances, et de les parfaire, le cas échéant, comme mesures essentielles pour compléter la réforme du divorce au Canada et pallier ces difficultés économiques, particulièrement pour l'épouse.

Ce sont les principaux commentaires généraux que nous avons à faire. Les commentaires particuliers que, malheureusement, nous n'avons pas pu vous soumettre avant cette session de votre Comité, apparaissent dans la deuxième partie de notre mémoire.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Merci, maître Sénécal. Maître Borenstein, vous avez la parole.

Maître Sylviane Borenstein (avocate, Barreau du Québec): Non, pas pour le moment. On a résumé toutes les recommandations.

[Translation]

There have been problems with this point in the past, all the more so since there are no provincial statutes in Quebec which apply in this area at the present time. This void does create problems.

The final general observations we would like to make concern the protection of one spouse's right to share the other spouse's pension. This matter is not addressed in the bill which you are studying. But this remark refers to the statements made by the Minister of Finance in his last budget.

Under current legislation, a spouse, on divorce, loses all of his or her rights to the pension or annuities of the other spouse; this includes the pension normally paid to the surviving spouse of a deceased beneficiary and the sharing of pension credits. We feel that this is directly related to divorce legislation. The provision gives rise to serious injustice, particularly for women who have never been in the labour force. The situation is particularly serious because the new legislation does not reintroduce section 9.(f) of the current Divorce Act, which provides that a court can refuse to grant a divorce under certain circumstances, if it is too hard on or unfair to one of the spouses.

The sub-committee feels that it is urgent that legislation governing private and public pension plans in Canada and the Canada Pension Plan be amended. Provision should be made for a mandatory annuity to be paid to the surviving spouse when it is not already provided for, as the Minister of Finance has proposed, and the benefits continue to be paid if the surviving spouse remarries. In the case of marriage breakdown, the Act must provide for sharing of pension credits and benefits, unless the spouses or the courts decide otherwise. And some provision could be made so that the spouse does not automatically lose his or her widowed status on divorce.

We feel that it is absolutely necessary to follow up on the Minister of Finance's proposals and improve on them where necessary. It is essential that steps be taken to complete divorce reform in Canada and deal with the economic problems that result, particularly for the wife.

Those are our general observations, Mr. Chairman. You will find specific comments in the second part of our brief. Unfortunately, we were not able to submit them before the meeting.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Sénécal. I recognize Ms Borenstein.

Ms Sylviane Borenstein (Barrister, Quebec Bar Association): I have nothing to add at the moment. We summarized our recommendations.

[Texte]

Le président: Merci.

Mr. Kaplan, we will start with you, 15 minutes.

M. Kaplan: Je n'ai pas besoin de 15 minutes, mais j'aimerais commencer par vous remercier d'être venus et surtout pour le travail considérable que vous avez fait. Il animera, sans doute, nos discussions, avec d'autres témoins et le ministre; il influencera sûrement la législation. Il faut souligner le rôle des avocats pour l'aide apportée au législateur. Nous sommes presque tous des avocats, autour de la table, mais nous n'avons pas tous l'expérience du divorce. Votre témoignage nous aide beaucoup.

J'ai quelques questions à vous poser. J'ai mal perçu ce que vous avez dit au sujet de l'article 9.1(f) de la loi actuelle touchant le divorce. Vous vous êtes déclarés heureux de l'absence de 9.1(f). J'ai reçu beaucoup de représentations, assez fortes, pour restaurer le 9.1(f). Les gens qui soutiennent cet article, soulignent l'aide qu'il apporte aux juges pour faire des pressions sur les couples pour régler les questions de pension qu'ils espèrent recevoir d'un gouvernement.

Est-ce que vous voyez des avantages dans le 9.1(f) et voulez-vous qu'on le restaure?

Me Borenstein: À propos de 9.1(f), techniquement, les paroles étaient bonnes; pratiquement, cela ne valait rien. Ce n'était jamais utilisé. Il ne nous fait rien que l'article ne soit plus dans la loi. Il n'offrait aucune aide pratique.

Les commentaires généraux que nous faisons à ce propos, c'est qu'à la place de cet article, qui disait quelque chose mais qui ne servait à rien, nous préférons des réformes dans les lois des pensions et des régimes de retraite. Les pensions du Canada donnent justement des droits à l'époux divorcé, de partager... Mais le 9.1(f) ne nous aidait pas à le faire. On ne déplore donc pas sa disparition.

M. Kaplan: Mais décrivez-vous la situation au Québec, à l'heure actuelle? Peut-être que dans d'autres parties du pays, il y a quelques juges—et, peut-être, au Québec—qui l'utilisent. Quand on considère la situation du couple, on a peut-être un homme qui a des ressources et une femme qui n'en a pas.

• 1610

Le juge peut appliquer des pressions pour un partage de la pension afin d'aider le couple à obtenir meilleure justice.

Me Borenstein: L'expérience, au Québec, est que cela n'a jamais été utilisé comme moyen de pression. Je ne peux pas parler pour le reste du Canada, mais ma lecture de rapports de la jurisprudence ne m'a pas montrée que ce soit un outil important dans les autres provinces. Par contre, dans la nouvelle loi, d'autres articles vont permettre au juge de rendre un jugement plus équitable vis-à-vis de la pension, sans avoir à utiliser quelque chose comme l'article 9.(f). Il peut prendre en considération la durée du mariage et tous les critères énumérés dans la loi. Ils seront, d'après nous, des outils beaucoup plus utiles pour rendre un jugement plus équitable.

M. Kaplan: Bon, très bien.

[Traduction]

The Chairman: Thank you.

On commencera par M. Kaplan. Vous avez 15 minutes.

Mr. Kaplan: I will not need the full 15 minutes, but I would like to start by thanking you for having come and for the considerable amount of work that you have done. It will no doubt live up our discussions with other witnesses and the Minister; it will certainly have an influence on the legislation. Lawyers should be commended for the help they give to legislators. Almost all of us around the table are lawyers, but not all of us have divorce experience. Your testimony will be very helpful.

I have several questions for you. I did not quite get what you said about section 9.1 (f) of the existing Divorce Act. You said that you are happy that 9.1 (f) has been dropped. I have received a number of fairly strong recommendations from people who want 9.1 (f) brought back in. They point out that it helps judges to put pressure on couples to resolve the issue of government pensions that they may be eligible for.

Do you think that section 9.1 (f) is beneficial in any way and do you think that it should be restored?

Mrs. Borenstein: Technically speaking, the wording of 9.1 (f) was good; practically speaking, it was useless. It was never invoked. It makes no difference whatsoever to us whether it is in the legislation. From the practical point of view, it was totally useless.

Our general comment was that, instead of the section, which made certain provisions but was basically useless, we should reform our pension plans and pension legislation. Public pension plans provide for sharing on divorce... But section 9.1 (f) did not help us to achieve that. So we are not sorry that it has been eliminated.

Mr. Kaplan: But is that the situation in Quebec at this time? Maybe in other parts of the country—and perhaps in Quebec as well—there are few judges that use it. Sometimes, in a couple, the husband has resources and the wife has none.

The judge can press for pension sharing to ensure fairness.

Mrs. Borenstein: In Quebec, it was never used as a means for exerting pressure. I do not know what the situation is in the rest of Canada, but my reading of the case-law has not indicated that it is widely used in other provinces. In the new legislation, however, there are other provisions that will allow the judge to make a fairer ruling on the pension issue, without having to go to something like Section 9.(f). He can consider the length of the marriage and all of the criteria set out in the Act. We feel that they will be far more instrumental in producing fairer rulings.

Mr. Kaplan: Fine.

[Text]

Vous avez parlé en faveur de la médiation. Nous avons eu des témoins qui ont suggéré un procès de médiation obligatoire. Ils ont parlé d'une orientation obligatoire quand le divorce est contesté. Le couple aurait à se présenter à un procès d'orientation de la médiation pour savoir de quoi il s'agit. Seriez-vous en faveur d'une orientation obligatoire?

Me Borenstein: Absolument pas. Nous sommes tout à fait contre une médiation obligatoire. D'ailleurs, dans la loi, la seule obligation, est d'aviser les parties que des services de médiation existent. Pour nous, c'est un non-sens que de mettre «médiation obligatoire». Une médiation ne peut avoir de succès que si les deux parties veulent bien s'y plier.

M. Kaplan: C'est exact.

Un tel régime aurait pour avantage de créer un plus grand nombre de médiateurs. On aura besoin, pour répondre à la loi, de plus de médiateurs.

Me Borenstein: Je pense que la médiation se développera, de toute façon. Il y aura plus de personnes qui deviendront médiateurs. Mais nous pensons qu'il serait très mauvais d'avoir une médiation obligatoire.

M. Kaplan: D'accord.

Me Sénécal: Oui, avec votre permission, je voudrais ajouter que si la médiation était obligatoire, la procédure serait encore plus lourde et plus coûteuse.

M. Kaplan: Mais j'ai exagéré un peu. Je veux parler d'une orientation à la médiation obligatoire.

Me Sénécal: L'État devrait faire connaître les services qui touche leur existence. On invite les citoyens à y faire appel. Mais, surtout, il faut fournir ces services, car ils n'existent pas partout. Ce serait déjà un grand pas. On est consultés, dans certaines régions actuellement, par des clients qui voudrait aller en médiation. Et on leur dit qu'il faut payer, il n'y a pas de service. On n'en a pas, ici, en province. C'est totalement inacceptable. Le service doit être disponible, parce qu'il est important. Mais il ne peut pas être obligatoire. Ce serait déjà un grand pas qu'il puisse être offert à ceux qui veulent s'en prévaloir. Ce qui n'est pas le cas.

M. Kaplan: Pour la question des frais, on suggérerait qu'ils soient inclus dans les frais des tribunaux.

Me Sénécal: Chez nous, actuellement, là où la médiation se fait, elle est gratuite. Elle est, à toutes fins pratiques, offerte en vertu d'une entente avec les centres de services sociaux. Les coûts sont défrayés par l'État.

M. Kaplan: Très bien. Revenons à la question des enfants. Vous avez prôné un critère, plus large que le bien-être de l'enfant, pour décider de sa garde. J'aimerais connaître les autres critères. Vous avez peut-être une idée que vous n'avez pas mentionnée.

Me Sénécal: Je pense que le critère fondamental, primordial et principal, doit être l'intérêt de l'enfant. C'est ce que la Cour suprême a rappelé. Mais nous pensons qu'il y a une différence entre un critère fondamental et un critère unique.

[Translation]

You spoke in favour of mediation. Some witnesses have suggested that there be a mandatory mediation process. They talked about mandatory counselling when the divorce is contested. A couple would have to attend a mediation hearing to set the record straight. Are you in favour of mandatory counselling?

Mrs. Borenstein: Absolutely not. We are categorically opposed to mandatory mediation. The only obligation under the Act is that of advising the parties that mediation services are available. To us, "mandatory mediation" is a contradiction in terms. Mediation can only succeed if both parties accept it.

Mr. Kaplan: That is true.

The advantage of that type of system would be that it would create more mediators. They would need more mediators to meet the conditions set out in the Act.

Mrs. Borenstein: I think that, in any case, mediation will develop on its own. More people will become mediators. But we believe that mandatory mediation would be a very bad thing.

Mr. Kaplan: Okay.

Mr. Sénécal: With your permission, I would like to add that if mediation were mandatory, the procedure would be much more unwieldy and expensive.

Mr. Kaplan: I exaggerated a bit. I am talking about the move towards mandatory mediation.

Mr. Sénécal: The government should make people aware that these services are available. People should be encouraged to use them. The main thing is that these services be provided, because they are not available everywhere. That in itself would be a big step forward. We have clients in some regions who would like to go to mediation. We tell them that they will have to pay, because there is no service available. We do not have services in outlying areas. It is totally unacceptable. The service should be available, because it is important. But it cannot be mandatory. It would already be a big step forward if it were provided to people who want to use it, which is not the case.

Mr. Kaplan: With respect to fees, it was suggested that they be included in the legal fees.

Mr. Sénécal: In Quebec, where mediation is available, it is free. For all intents and purposes, it is provided under an agreement with social service centres. It is paid for by the government.

Mr. Kaplan: Fine. Let us go back to the question of children. You suggested that in custody cases, the criterion should be broader than that of the child's welfare. I would like to know what else should be included. Maybe you have some ideas you have not mentioned.

Mr. Sénécal: I think that the fundamental criterion, the one that is first and foremost, should be the interest of the child. The Supreme Court reconfirmed this. But we think that there is a difference between having a fundamental criterion and having only one criterion.

[Texte]

• 1615

Nous ne sommes pas d'accord avec le projet qui dit que c'est le seul; nous sommes d'accord avec la législation qui existe dans la plupart des provinces et celle qui est reconnue par la jurisprudence, à savoir que c'est le critère primordial. Toute décision doit d'abord et avant tout être prise dans l'intérêt de l'enfant et, fondamentalement, dans l'intérêt de l'enfant. Mais il se trouve que, dans beaucoup de cas, nous voyons des juges, après avoir entendu la preuve alors qu'ils hésitent pour décider à qui ils vont confier l'enfant, constater que les deux parents sont également en mesure d'assumer la garde de l'enfant, et de répondre à l'intérêt de l'enfant.

Qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné la balance va pencher d'un côté plutôt que de l'autre, si les deux, tant le père que la mère, peuvent parfaitement servir les intérêts de l'enfant et s'en occuper? Cela peut être toutes sortes de circonstances extérieures, y compris, dans certains cas, la conduite des gens, soit dans le mariage ou autrement. Cela peut être un ensemble de circonstances, comme par exemple, qui va être le plus capable de ne pas critiquer l'autre l'autre parent devant l'enfant, de maintenir les liens avec la famille élargie que sont les grands-parents.

M. Kaplan: Vous démontrez par vos réponses une connaissance considérable des questions de divorce, c'est très bon d'entendre votre témoignage.

J'ai seulement deux autres sujets, dont la question de la faute. On est assez loin de la question de la faute, mais on la garde quand même dans ce projet de loi, et j'aimerais savoir si, selon vous, ce serait mieux d'abandonner toute cette question de faute, et de garder celle de l'échec du mariage. Ou est-ce que cela sert à quelque chose de garder quelques-uns des motifs du passé?

Me Sénécal: À toutes fins pratiques, ce que nous avons trouvé essentiel, c'est que la faute ne serve plus à fixer l'obligation alimentaire. Pour nous, c'est un objectif primordial. Il peut être contesté. La pension doit être en fonction des capacités de payer de celui qui va payer la pension et des besoins de celui qui le demande. Et nous sommes d'accord pour écarter la faute à ce niveau. Elle peut être bien pratique, la notion de la la faute, et je dois dire que, à ce sujet, il y a deux écoles de pensée. Certains veulent l'abolir complètement tandis que d'autres veulent la garder. Nous disons qu'à partir du moment où on peut demander un divorce, après un an de vie séparée, la plupart des conjoints vont vouloir avoir recours à cette disposition, ce qui n'est pas négligeable parce que le délai d'attente est raisonnable, et tant mieux si la faute est éliminée de beaucoup de dossiers.

Par ailleurs, il y a des cas où cela va hâter l'audition. Particulièrement en dehors des grands centres comme Montréal, où les procédures en divorce peuvent procéder assez rapidement, actuellement, et depuis toujours, il serait dommage qu'on oblige l'une ou l'autre des parties à attendre un temps considérable, dans certains cas, parce qu'on ne peut pas invoquer l'adultère ou la cruauté physique ou mentale. Et nous n'avons pas d'objections à marier ces deux systèmes, à partir du moment où le seul motif du point de vue juridique est

[Traduction]

The bill states that there is only one criterion and we do not agree with that; we support the type of legislation that is in effect in most of the provinces and is recognized in case law, which provides that it is the essential criterion. All decisions must be made, first and foremost, in the interest of the child and must be fundamentally in the interest of the child. But often the judge, having listened to the evidence, has trouble deciding who should have custody of the child, because both parents are equally qualified to have custody of the child and act in his or her interest.

How do we decide which way it should go if both the father and mother are perfectly capable of acting in a child's interest and taking care of it? The decision could depend on all sorts of other circumstances, including, in some cases, behaviour within the marriage or outside of it. It could depend on a whole series of circumstances: who is less likely to criticize the other parent in front of the child, for example, or maintain links with the extended family or grandparents.

Mr. Kaplan: Your answers show that you have extensive knowledge of the issues involved in divorce and your comments are very helpful.

I would like to deal with two other subjects, including the question of blame. To a great extent, we have gotten away from the notion of blame, but it still appears in the bill. I would like to know whether you think that it would be better to eliminate it completely in favour of marriage breakdown. Or do you think that it is useful to maintain some of the old notions?

Mr. Sénécal: For all intents and purposes, the important thing is that blame is no longer used as a criterion for setting support payments. For us, that is essential. It can be disputed. Support payments should be based on the ability of the person who will be making the payments to pay and the needs of the recipient. We agree that in that context, the notion of blame should be eliminated. It can, however, be extremely useful and I must say that there are two schools of thought on this. Some want to eliminate it completely and others want to keep it in. Most spouses will take advantage of the provision whereby you can apply for a divorce after a year of living apart, which is no small thing, because the waiting period is reasonable. If the question of blame is eliminated in many cases, so much the better.

There are also cases where it will speed up the hearing, particularly outside of urban centres like Montreal, where divorce procedures can now go through fairly quickly and always have. It would be a shame to make one of the parties wait a long time because there was no adultery or mental or physical cruelty. And we have no objection to combining the two systems, as long as the only legal grounds for divorce is marriage breakdown. We agree that marriage breakdown can occur in a number of ways.

[Text]

l'échec du mariage. On peut bien accepter que soit constaté cet échec de différentes façons.

Il y a aussi, il faut bien le reconnaître, une couleur ou une connotation que je dirais culturelle. Il y a eu tout un progrès au niveau de la faute depuis 20 ou 15 ans. On élimine beaucoup la faute, peut-être qu'éventuellement elle sera complètement éliminée mais ce n'est peut-être pas un mauvais choix de procéder graduellement. Chez nous, je dois dire que les avocats et les clients craignent que cela prolonge les procédures parce que, actuellement, —je dis chez nous, parce que je suis un avocat qui pratique en dehors de Montréal, en province— lorsqu'on invoque l'adultère, le divorce peut se faire très rapidement et l'expérience démontre que plus les procédures se déroulent rapidement, moins les gens en sortent écorchés parce que les problèmes surgissent souvent en cours de route et la chicane prend. Nous ne sommes donc pas contre une procédure rapide lorsqu'il y a un motif comme celui-là, et nous trouvons heureux de le garder.

• 1620

M. Kaplan: Je pose ma dernière question non pas aux avocats mais à des personnes qui connaissent les divorcés et les mariages malheureux. Est-ce que vous voyez un lien entre un système de divorce plus souple et les mariages heureux? Il y a des gens qui disent que plus c'est difficile de se divorcer, plus on a des mariages heureux. De par votre expérience, vous devez avoir des vues sur cette thèse.

Me Sénécal: C'est plus qu'une opinion personnelle, mais effectivement lorsque la loi impose la prolongation ou lorsque les délais de cour imposent la prolongation des procédures,—lorsqu'elles sont entamées—, c'est rarement souhaitable. Aussi longtemps que les gens sont en cour, ils sont «stressés»; chacun calcule ses intérêts. On ne vit pas avec les enfants de la même manière après le divorce. On est en état de crise et de choc. Plus cette période est courte, en ce qui me concerne, plus c'est souhaitable.

Quant à savoir si le fait de rendre le divorce plus difficile va favoriser ou aider l'institution du mariage, je ne le pense pas. L'expérience me démontre, et je lisais un texte à cet effet dans un livre de Statistique Canada sur la loi et la famille au Canada où on faisait un énoncé qui, à mon avis, est exact, énoncé selon lequel à partir du moment où les gens prennent la décision de divorcer, peu importe le motif, ils vont divorcer. C'est une constatation très vraie. On va retarder, on va même parfois inventer des motifs, mais à partir du moment où la décision est prise, il faut faciliter ensuite la mise en application de cette décision. Les statistiques démontrent aussi que bien des couples finissent par se quitter pour aller fonder un autre couple. C'est possible.

Au sujet de l'article 9.1(f), dont vous avez parlé au début, j'ai fait un relevé de la jurisprudence au Canada sur cette question. Il y a très peu de jurisprudence sur l'article 9.1(f). À l'exception d'une décision, dans tous les cas, y compris ceux devant les Cours d'appel, on ne tient pas compte de l'article 9.1(f). Dans des décisions, il est dit qu'on ne doit pas tenir

[Translation]

You also have to recognize what I would call the cultural aspect or connotation. Over the past 15 or 20 years, a tremendous amount of progress has been made in terms of blame. To a great extent it has been eliminated and it may eventually be completely eliminated, but it may not have been a bad idea to proceed gradually. I must say that, where I come from—I practice outside of Montreal, in an outlying area—lawyers and their clients are afraid that it will hold up the proceedings because when adultery is involved, the divorce can go through fairly quickly and experience has shown that the more quickly the divorce goes through, the less traumatic it is for everyone, because problems often come up during the proceedings and fights start. So we are not against having things proceed quickly if those are the grounds, and we would be happy to keep it in.

Mr. Kaplan: My last question is not addressed to the members of the legal profession but rather to those of you who are familiar with divorced persons and unhappy marriages. In your mind, is there a link between a more flexible divorce system and happy marriages? Some people claim that the more difficult it is to obtain a divorce, the greater the number of successful marriages. Your experience would probably lead you to have some opinions on this claim.

Mr. Sénécal: This is not just a personal opinion. There is seldom any advantage to be gained when the legislation extends the period or when the time required by the courts means that procedures are drawn out, once they have begun. For as long as they must appear in court, people are subject to stress; each of the parties is busy calculating his or her interests. The way parents live with their children is not the same as after the divorce. They are still in a state of crisis or shock. As far as I am concerned, the shorter this period is, the better.

I do not go along with the argument that making divorce more difficult will encourage or somehow help the institution of marriage. Experience has shown me the truth of a statement which I read in a publication of Statistics Canada about the law and the family in Canada, to the effect that once people have taken the decision to divorce, whatever their grounds, they will go ahead with it. This is a very valid point. There may be a delay, grounds may even be made up, but once the decision is made, everything should be done to facilitate the actual implementation. Statistics also show that many couples divorce only to form another couple; this is possible.

As for paragraph 9.1(f) to which you referred at the outset, I have gone through the Canadian case law on this point. There is very little jurisprudence relating to paragraph 9.1(f). With the exception of one decision, there was no consideration given to paragraph 9.1(f) in any case, including those before the court of appeal. Some decisions state that no account is to

[Texte]

compte du fait qu'une personne perde ses droits à une succession. Dans d'autres décisions, il est dit qu'on ne doit pas tenir compte du fait qu'elle perde ses droits à la pension. Dans une décision, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a accepté de rejeter le divorce pour protéger les droits à la pension, c'est la seule et unique décision qu'il y ait eue en ce sens. Dans beaucoup d'autres décisions et, entre autres, il y a la Cour d'appel qui a dit: si on admet le principe qu'une personne ne puisse pas divorcer parce que cela crée une situation économique défavorable à l'autre, cela veut dire qu'on prive les pauvres du droit au divorce. Car celui qui est riche peut toujours dire à son ex-épouse ou à son épouse: Tu perds le fonds de pension, tu perds la succession, mais voici un million de dollars. Celui qui est riche peut acheter la paix. Celui qui est de classe moyenne, avec un fonds de pension, est en quelque sorte privé de son droit au divorce parce que, malheureusement, il ne peut donner d'argent à son conjoint pour pouvoir divorcer et il n'a pas d'argent pour transférer son fonds de pension. À notre avis, la solution serait de pouvoir transférer les fonds de pension ou d'améliorer les lois en matière de fonds de pension. C'est une remarque additionnelle.

M. Kaplan: Je vous remercie de vos précisions.

The Chairman: Thank you, Mr. Kaplan.

Monsieur Cadieux, vous avez la parole.

M. Cadieux: Merci, monsieur le président. Je tiens évidemment à remercier les représentants du Barreau du Québec d'avoir accepté l'invitation du Comité à venir nous faire part de leurs réflexions sur ce projet de loi que nous considérons tous comme un projet de loi important au Canada. Même si le délai a été relativement court entre l'invitation et votre comparution, on remarque que vous n'avez pas perdu de temps et que le mémoire semble très bien étoffé. Et je vous en remercie. C'est tout à l'honneur des membres de cette sous-commission du Barreau du Québec. Je suis fort heureux de voir, entre autres, que malgré mon absence, le Barreau se porte bien.

• 1625

J'aimerais soulever quelques questions, maître Sénécal, entre autres celle des demandes tardives. Si j'ai bien compris votre explication, vous suggérez que le législateur prévoit un terme ou une période après laquelle aucune demande ne pourra être faite. Je pense que vous rejoignez un peu la notion de prescription, à savoir qu'après tant de temps, le droit s'éteint. Tenons pour acquis que votre suggestion de terme est une bonne suggestion. Lorsqu'on parle de terme, on parle de temps, évidemment. Qu'est-ce que vous suggéreriez comme temps si votre solution était retenue?

Me Sénécal: Je pense que le premier pas, et le plus important peut-être, est de reconnaître que le droit alimentaire peut s'éteindre. Dans la décision de la Cour d'appel du Québec dont je vous ai parlé et qui date d'un mois à peine—Droit de la famille 202—la Cour dit en toutes lettres:

Après le divorce, le droit de réclamer des aliments ne s'éteint jamais.

[Traduction]

be given to the fact that a person may lose his rights to an estate. Others mention that there is no consideration to be given to a possible loss of pension rights. There is a decision of the court of appeal of New Brunswick in which a petition for divorce was turned down in order to protect pension rights. This is the one and only decision of its type. There are many other decisions, including some from the court of appeal which state that if we recognize the principle that a person may not divorce because this may result in economic hardship for the other spouse, this means that we will be depriving the poor of their right to divorce. A rich man can always say to his wife or former wife: you will be losing the pension fund, and your inheritance, but here is a million dollars. Someone who is rich can pay for peace and quiet. A middle class person with a pension fund would have his right to divorce removed since he is not in a position to give his spouse money in order to divorce and he does not have the money to transfer his pension fund. In our opinion, the solution would lie in making possible the transfer of pension funds or in improving pension legislation. This is an additional point.

Mr. Kaplan: Thank you for your information.

Le président: Merci, monsieur Kaplan.

Mr. Cadieux, you have the floor.

Mr. Cadieux: Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank the representatives of the Quebec Bar for accepting the committee's invitation to present the results of their reflection on this bill which we all consider to be an important piece of Canadian legislation. Even though there was little time between the moment when you received your invitation and the date of your appearance, we note that you have not wasted your time and that the brief is a very substantial one. I thank you for this. It is much to the credit of the members of this sub-committee of the Quebec Bar. I am most happy to see that in spite of my absence, the bar is doing well.

I would like to raise a number of questions, Mr. Sénécal, including one about late applications. I gather from your explanation that you are suggesting the act provide a given period of time after which an application may not be received. I think that this ties in with the notion of prescription, that is the extinction of a right following a certain amount of time. Let us assume that your suggestion to establish a limit is a good one. What time period or limitation would you propose if this solution were adopted?

Mr. Sénécal: I think that the first, and perhaps most important step, is to acknowledge that the right to support may expire. In the decision of the Quebec appellate court which I mentioned and which was handed down only a month ago—family law 202—the court states:

After divorce, there is no extinction of the right to claim alimony.

[Text]

Au contraire, il faut dire dans une loi qu'il est possible que le droit aux aliments ait un terme. Je dirais que c'est le premier gros pas à faire. Le reste, c'est presque des modalités.

Il y a différents mécanismes. On peut reconnaître dans une loi un terme fixe, où on présume que si un conjoint n'a pas eu besoin de pension pendant un certain temps, il n'en aura plus besoin. Ou on peut dire que ce terme pourrait être variable et laisser une certaine discrétion au tribunal.

Le Code civil du Québec, au moyen d'un projet qui n'est jamais entré en vigueur, mais qui a été adopté par le législateur à Québec, avait prévu un terme de deux ans. On peut dire que ce terme-là est suffisant, parce que cela obligerait par exemple un mari qui ne voudrait pas payer de pension à rester au chômage pendant deux ans pour être libéré de ses obligations.

Comme le ministre le reconnaissait au sujet du projet de loi C-48, il est peu probable qu'un prestataire d'assurance-chômage s'en prive pour au-delà de six mois pour que puisse cesser la saisie. Le même principe peut probablement s'appliquer en matière alimentaire. Cela peut être trois ans; cela peut-être cinq ans. Je pense que cette question relève de la discrétion du législateur. Nous n'avons pas de suggestion à vous faire à ce niveau-là, parce que cette question d'un terme précis n'a pas fait l'objet de discussions. Je sais, parce que la question a déjà été abordée, que les opinions peuvent varier grandement à ce sujet.

L'important serait de reconnaître que la pension ou le droit aux aliments puisse avoir un terme. Cela, c'est fondamental. L'important est de reconnaître qu'un conjoint divorcé puisse vivre sans épée de Damoclès au-dessus de la tête alors que ce n'est pas nécessaire.

La Cour d'appel du Québec, dans la cause *Paradis c. Blanchard*, a accordé une pension alimentaire à une épouse dix ans après un divorce alors qu'elle avait travaillé dans l'intervalle, alors qu'elle avait vécu en concubinage dans l'intervalle. Cette décision a été largement critiquée, mais elle nous est mise devant les yeux sans arrêt. La Cour d'appel vient de restreindre ces énoncés dans Droit de la famille 202, en disant: Il ne faut pas charrier; le droit subsiste, mais dans ce cas-ci, nous pensons qu'il n'est pas nécessaire ou qu'il n'est pas approprié de l'accorder. Mais cela oblige les gens à se rendre en Cour d'appel presque chaque fois.

Il y a maintenant des dizaines de cas comme ceux-là, et cela n'a plus de sens. En 1973, le juge Rinfret, juge en chef de la Cour d'appel, disait: On comprend mal qu'une somme globale importante, une fois payée, ne mette pas fin aux relations entre les époux, alors que c'était son but. Naturellement s'il s'agit d'une petite somme, qui est un dépannage, c'est différent. Mais lorsque les parties elles-mêmes ont voulu remplacer toute pension par une somme globale et que quelques années plus tard, l'épouse revient en disant: J'ai épuisé tout mon capital par de mauvais investissements; j'ai travaillé, mais je me suis blessée et je ne peux plus travailler, ce qui ne découle pas du mariage, eh bien, c'est aberrant, d'autant plus que vous reconnaissez vous-même la nécessité de mettre un terme, de mettre des restrictions lorsqu'un terme est fixé. Une pension

[Translation]

On the contrary, the act should state that it is possible for the right to support to come to an end. In my opinion, it is the first important step to take, afterwards it would be mostly a matter of terms and conditions.

There are various mechanisms. The legislation could provide for a set period in which it is assumed that if a spouse did not require alimony, there will be no further requirement. Or this time period could be a valuable one and left up to the discretion of the court.

The Quebec civil code did provide for a two-year period in a bill which never came into effect, although adopted by the legislature in Quebec City. It can be said that this time period is sufficient since it would require, for example, a husband who did not wish to pay any support to remain unemployed for two years in order to be freed of his obligations.

As the Minister recognized, in the case of Bill C-48, it is unlikely that a recipient of unemployment insurance would forego his benefits for more than six months so that the seizure order will stop. The same principle would probably apply to support orders. It can be three years or five years. I think that this would be up to the legislative discretion. We do not have any suggestions to make on that particular point since the actual length of the period was not discussed by our group. I know, since the matter was raised on other occasions, that there is a great variety of opinion on this subject.

The important thing would be to recognize that support or entitlement to support can have an end. That is something basic. The important thing would be to enable a divorced spouse to live without this sword hanging over his head when it is not necessary.

In *Paradis vs Blanchard*, the Quebec Court of Appeal granted alimony to a spouse 10 years after her divorce even though she had been working in the meantime and had lived in a common-law relationship. This decision was widely criticized but it is constantly being invoked. The Court of Appeal has just imposed some limitations on the statements found in family law 202, admitting that although the right continues to exist, it is not necessary or it is not appropriate to grant it. But this means that people have to go as high as the Court of Appeal almost every time.

There are dozens of such cases now and it does not make any sense. In 1973, Mr. Justice Rinfret, Chief Judge of the Court of Appeal, said: it is difficult for us to understand why a sizeable lump sum, once paid, does not put an end to relations between spouses when such was its intention. Of course, if it is only a small amount of money to help out, the matter is different. But when the parties themselves wanted to replace any support payments with a lump sum and when the wife comes back several years later to say that she has used up her capital as a result of poor investments and that she is no longer able to work because she hurt herself, this has no bearing upon the marriage, there is no rhyme or reason to it, especially since you recognize yourselves the need to establish an end or a limit once a given period of time is set. A support order is granted

[Texte]

est accordée pour deux ans; on ne peut plus revenir sans invoquer des faits directement reliés au mariage à 17.(8). Même, cette restriction-là ne s'applique pas en matière de demandes tardives. Il faudrait dire à nos clients: Il vaudrait mieux que vous payiez une pension alimentaire de 1\$ lors du divorce avec un terme que de ne pas en payer.

• 1630

Je pense que l'essentiel est de mettre un terme. Quant aux années, je pense que c'est une question que le législateur doit examiner et qui n'est pas facile.

M. Cadieux: Je pense que vous avez bien résumé la question. Cela a pour but de permettre aux couples qui recommencent leur vie d'être à peu près sûrs que . . .

Me Sénécal: De partir sur le bon pied.

M. Cadieux: . . . les obligations sont celles-là et qu'on commence à zéro à partir de là.

Me Sénécal: Et d'éviter que le mariage soit un système de sécurité sociale.

M. Cadieux: Ou de pension de vieillesse.

Me Sénécal: Aussi. Disons qu'une personne se blesse 20 ans après le divorce, en tombant dans l'escalier. Si elle ne peut pas travailler, pourquoi faudrait-il qu'on condamne le mari à lui payer une pension? La Cour d'appel a dit récemment: c'est déraisonnable comme solution. C'est ce qu'il faudrait reconnaître.

M. Cadieux: Vous avez également dit qu'il y aurait lieu de s'assurer que les ententes qui interviennent dans le cadre de la séparation ou du divorce soient respectées et non pas écartées, à moins qu'il y ait des motifs très graves. Est-ce que vous incluez dans cela les ententes de séparation qui sont parfois négociées entre des parties qui se séparent de consentement, sans procédures judiciaires? Disons qu'il y a une entente de séparation et que plus tard, on décide de recourir au divorce. Est-ce que cette entente-là qui n'a pas été consacrée par un jugement quelconque devrait, elle aussi, être respectée à moins de motifs graves?

Me Sénécal: Au Québec, la question ne se pose pas puisque ces ententes n'ont aucune valeur. Cependant, il y a une abondante jurisprudence dans les provinces de *common law*. Actuellement, à toutes fins pratiques, la séparation à l'amiable en Ontario est l'équivalent d'une séparation judiciaire au Québec, puisque le consentement entre les parties a force de loi. Les cours, entre autres la Cour d'appel de l'Ontario, et plusieurs juges de l'Ontario et des autres provinces ont dit qu'on ne devrait pas écarter ces ententes-là sans raison grave, mais ils les écartent. Ils n'hésitent pas à le faire lorsqu'il est nécessaire de le faire.

Quels sont les critères? Il y a peut-être deux mois, dans un arrêt très important de la Cour d'appel de l'Ontario, on a énuméré ces critères. On le fait lorsque l'accord a été inconscient, si vous me permettez le terme, ou peu réfléchi, lorsqu'on n'a pas pesé toutes ses conséquences, lorsqu'il était absolument déraisonnable, par exemple, qu'une personne abandonne ses droits alimentaires pour 1,000\$, enfin lorsque les conditions

[Traduction]

for two years; it is not possible to return without raising facts directly related to the marriage under 17.(8). But even this restriction does not apply to late applications. We should tell our customers that it would be better for you to pay alimony of \$1 once the divorce is granted with a fixed term rather than pay none at all.

I think that the essential point is to specify a time limit. As for the actual number of years, it is something which the legislator must examine, it is not an easy question.

Mr. Cadieux: I think that you have given us a good summary. The aim would be to allow couples who are starting their lives over again to be more or less sure that . . .

Mr. Sénécal: But they will be starting off on a good footing.

Mr. Cadieux: . . . their obligations are defined and, once fulfilled, they will be starting off anew.

Mr. Sénécal: And to avoid considering marriage as a form of social security.

Mr. Cadieux: Or an old age pension.

Mr. Sénécal: Yes. Let us take the case of a person who is hurt 20 years after the divorce after falling down the stairs. If she is unable to work, why should the husband be ordered to pay her support? As the Court of Appeal held recently, this is an unreasonable solution. This is something that must be recognized.

Mr. Cadieux: You also said that we should ensure that the agreements made as part of a separation or a divorce be respected rather than set aside, unless there are very serious grounds. Did you intend to include the separation agreements which are sometimes negotiated by the parties who agree to separate without legal procedures? Let us say that there was a separation agreement and the decision is later made to apply for divorce. Are you also of the opinion that such an agreement which was not the subject of any legal decision should also be respected unless there are serious grounds?

Mr. Sénécal: The situation does not arise in Quebec since such agreements have no value. However there is extensive jurisprudence in the common-law provinces. At the present time mutual agreement to separate in Quebec is the same as a legal separation in Quebec since the consent of the parties has force of law. The courts, including the Court of Appeals of Ontario, along with several judges from Ontario and other provinces have said that such agreements should not be set aside without serious grounds but they do set them aside. They do not hesitate to do so when it is necessary.

What are the criteria? These criteria were set forth about two months ago in a very important judgment of the Ontario Court of Appeals. Such agreements may be set aside if they were not given proper thought or reflection, when there was failure to consider all the consequences or when they are completely unreasonable, for instance, a person giving up his rights to support for \$1000 and finally when conditions have

[Text]

ont changé d'une façon telle qu'il est nécessaire, pour les fins de la justice, d'accorder une pension. Si on permet de les écarter dans ce cadre-là, cela nous paraît raisonnable.

Dans les provinces de *common law*, on ne semble pas faire de distinction, à première vue, entre l'entente mise en application volontairement par les parties et celle qui a fait l'objet d'un jugement. Je dis bien «à première vue». On ne fait pas de distinction; les critères sont les mêmes. En pratique, il semble bien qu'on hésite davantage à écarter une entente une fois qu'il y a eu un jugement, mais ce n'est pas toujours vrai.

La Cour d'appel d'une des provinces de l'Ouest—je ne me souviens pas de la référence exacte—, a décidé récemment d'accorder une pension alimentaire à l'épouse sept ou huit ans après le divorce, parce que dans l'intervalle, le mari était devenu millionnaire. Il reste que c'est une situation particulière. Le juge disait: Il n'est pas raisonnable que l'État paie de l'aide sociale à cette épouse-là alors que le mari est millionnaire. C'est vrai, mais il avait acquis sa richesse après le divorce.

M. Cadieux: Ou après la séparation.

Me Sénécal: Et après la séparation.

M. Cadieux: Relativement au droit d'accès, vous avez parlé de réciprocité. Si je vous ai bien compris, vous voulez que l'accès à l'enfant ne soit pas nécessairement assuré aux deux parents, mais que le parent qui n'aurait pas la garde ait, lui aussi, le droit de réclamer le droit d'accès.

• 1635

Me Sénécal: Je pense qu'il faut reconnaître qu'au départ, comme les cours, et particulièrement les cours d'appel viennent de le rappeler dans quelques jugements, le droit d'accès est accordé dans l'intérêt de l'enfant et pour lui. Donc, s'il est de l'intérêt de l'enfant de ne pas voir un de ses parents, il faut écarter un droit d'accès. Mais à partir du moment où on émet ce principe, cela n'empêche pas, à mon sens, de reconnaître aussi que les parents, comme parents, peuvent avoir des droits subordonnés à ceux de l'enfant. Si l'intérêt de l'enfant ne commande pas que ces droits soient écartés, ils devraient être reconnus.

Donc, sauf situation exceptionnelle, l'enfant devrait avoir le droit d'accès à ses parents, et réciproquement, sauf quand les circonstances justifient qu'il soit écarté.

On a tendance, dans certains jugements ou dans certaines références, à laisser croire que le fait que l'enfant ait des droits écarte ceux des parents. Je pense que cela se concilie.

Mr. Cadieux: Mr. Chairman, I would like to know how much time I have left. I know some of my colleagues have questions. Perhaps I will ask Mr. Kaplan if he intends to . . .

Mr. Kaplan: I do not think so, unless something arises.

Mr. Cadieux: Thank you.

[Translation]

changed to the extent that justice requires the granting of support. We believe that it would be reasonable to disallow such agreements on grounds such as these.

At first glance, it would appear that the common-law provinces do not seem to make a distinction between the agreement which is voluntarily implemented by the parties and that which has been the subject of a decision. I say that this seems to be so at first glance. The distinction is not made; the criteria are the same. In practice, it would seem that there is greater reluctance to set aside an agreement when there has been a judgment, but this is not always the case.

The Court of Appeals of one of the western provinces, I cannot remember the exact reference, recently decided to grant support to a wife seven or eight years after the divorce because the husband had become a millionaire in the meantime. But this is an unusual situation. The judge was of the opinion that it was unreasonable for the States to make welfare payments to this woman when her husband was a millionaire. This is true, but he had acquired his wealth after the divorce.

Mr. Cadieux: Or after the separation.

Mr. Sénécal: And after the separation.

Mr. Cadieux: We talked about reciprocity with respect to access rights. If I understood you correctly, you believe that access to the child should not necessarily be guaranteed to both parents but that the parent who does not have custody should have the right to claim access.

Mr. Sénécal: I think it must be recognized at the outset, as the courts, and particularly the appellate courts point out in a number of decisions, that the right of access is granted in the interest of the child and for the child. Therefore, if it is in the child's interest not to see one of his parents, then an access right should be refused. But once this principle is established, I do not think it prevents us from recognizing that the parents, as parents, may have rights which are subordinate to those of the child. If the child's interests do not require such rights to be satisfied, they should be recognized.

Therefore, except for exceptional circumstances, the child should be entitled to have access to his parents and vice versa, except when circumstances decree otherwise.

There is a tendency in some judgements and references to imply that the fact the child has rights sets aside those of the parents. I believe that they can be reconciled.

M. Cadieux: Monsieur le président, je voudrais savoir combien il me reste de temps. Je sais que certains de mes collègues ont des questions à poser. Je vais donc demander à M. Kaplan s'il veut . . .

M. Kaplan: Je ne le crois pas, à moins qu'il y ait quelque chose de spécial.

M. Cadieux: Merci.

[Texte]

Parfois, la partie qui a la garde de l'enfant désire quitter la ville, la province ou la région. Vous dites qu'il devrait y avoir dans la loi une disposition obligeant la partie en question à donner un préavis de 30 jours d'un tel déménagement, afin de permettre à l'autre partie de faire des revendications s'il y a lieu. Tenons pour acquis que cette disposition-là sera retenue. Que nous suggérez-vous en cas de défaut? Revenez-vous un peu plus loin avec l'habeas corpus dans ce cas-là?

Me Sénécal: C'est toujours un problème que de sanctionner les défauts en matière familiale. Le principe général, c'est que le juge a discrétion pour condamner quelqu'un qui contrevient à une exigence de la loi ou à une de ses ordonnances, sur un outrage au tribunal ou autrement. Il peut aussi certainement tenir compte de cette attitude de l'un des parents face à la question de la garde. Par exemple, il peut se demander s'il est de l'intérêt de l'enfant de continuer à être gardé par ce parent insouciant face aux ordonnances d'un tribunal et surtout d'une loi.

C'est sûr qu'à un moment donné, il devrait y avoir une sanction, car cela a un effet préventif considérable. C'est comme la plupart des lois qui sont impératives; elles sont efficaces parce qu'elles constituent, de par leur seule existence, une protection pour les gens qu'elle veut protéger. Je pense que c'est l'essentiel de cette disposition.

Il est évident qu'il devrait y avoir une sanction en cas de violation d'une telle disposition de la loi. Cela pourrait être une sanction pénale comme celle qui existe déjà; ou bien il pourrait être possible d'obtenir plus facilement les services de la communauté, les services policiers ou autres, pour faire rechercher l'enfant en disant: Il y a une infraction quelconque, ou il y a un principe de loi qui est violé, et on demande que soient retrouvés les gens. Par exemple, le fait que l'enlèvement soit maintenant pénalisé au sens du Code criminel permet de demander à la police ou à des organismes spécialisés de rechercher les enfants. Actuellement, on ne peut pas le faire.

M. Cadieux: En ce qui concerne la question du domicile conjugal, vous êtes d'avis, je crois, qu'étant donné que nous traitons du divorce, nous devrions traiter des mesures provisoires et, conséquemment, du domicile conjugal et des meubles. Ne croyez-vous pas que certaines provinces pourraient s'opposer à une telle intervention de la part du fédéral dans un domaine que l'on pourrait considérer, dans certains milieux, comme étant de compétence provinciale?

Me Borenstein: Si cela ne vous dérange pas, je vais répondre.

M. Cadieux: Bien sûr. Je vous en prie.

• 1640

Me Borenstein: Je ne vois pas comment les provinces pourraient s'opposer. Cela existe depuis 1968 dans la loi, l'article 10.c). On déplore que, justement, les termes de l'article 10.c) ne soient pas répétés dans la Loi du divorce.

Donc, je ne vois pas comment les provinces pourraient s'opposer à une loi existant depuis 1968.

[Traduction]

Sometimes the parent who has custody of the child wants to leave the city, the province or the area. You say that the act should contain a provision requiring the parent concerned to give 30 days advance notice of such a move in order to allow the other parent to make representations, if he so desires. Assuming such a provision were adopted, what do you suggest for failure to observe it? Would you come back with habeas corpus in a case such as this?

Mr. Sénécal: It is always a problem to provide for a sanction for such cases of lack of compliance in family law. The general principle is that the judge has the discretion to condemn a person who contravenes a requirement of the law or a particular order for contempt of court or something else. He may also take into account the attitude of one of the parents in relation to custody. For instance, he may ask whether it is in the interests of the child to continue to remain in the custody of a parent who shows no concern about the orders of a court or the requirements of the law.

There is no denying that a sanction must be applied at some stage since it has a considerable preventive effect. It is like most laws which are imperative; they are efficient because they constitute, through their very existence, a protection for the persons they aim to protect. I think that this is the essential aspect of this provision.

It is obvious that there must be a sanction for contravention of such a provision of the act. It could be a criminal sanction like the present one, or it could be possible to have easier access to community services, such as the police and others, to track down the child, because of the offence which took place or the fact that a legal principle was violated, and the need to locate those responsible. For example, the fact that abduction is now a criminal offence under the criminal code means that the assistance of the police and other specialized organizations can be enlisted in searching for the child. At the present time, this is not possible.

Mr. Cadieux: With respect to the matter of the marital home, I believe that you are of the opinion that since we are dealing with divorce, we should concern ourselves with interim measures and therefore, with the marital home and furniture. Do you not think that certain provinces might be opposed to any federal involvement in an area which might be considered by some to be a matter of provincial jurisdiction?

Mr. Borenstein: If I may, I would like to answer.

Mr. Cadieux: Yes, please do.

Mrs. Borenstein: I do not see how the provinces could object. It has been in the act since 1968, section 10(c). AS a matter of fact, we find it regrettable that the terms of section 10(c) are not repeated in the Divorce Act.

I do not see how the provinces could object to an act which has been in existence since 1968.

[Text]

Me Sénécal: Cette question pose certains problèmes, depuis longtemps, au Québec.

Lorsque la Loi actuelle sur le divorce a été adoptée, l'article 820, du code de procédure, permettait à un juge d'attribuer le domicile et les meubles à l'un des conjoints, durant les procédures. Mais de nombreux juges considéraient que cet article ne pouvait pas s'appliquer en divorce, puisque c'était une législation provinciale. D'autres acceptaient de ne pas faire la distinction et de l'appliquer. Mais déjà lorsqu'il existait, il créait des difficultés.

L'article a été abrogé, en 1982. Depuis ce temps, l'aide juridique est née. On n'a pas suivi sur la lancée. Beaucoup de juges ont dit, qu'à partir du moment où l'article 10.c) permet de relever un conjoint de son obligation de vivre avec l'autre, il faut être logique et reconnaître les corollaires nécessaires, soit d'attribuer le domicile à l'un des conjoints, etc. En vertu du principe que rappelait le juge Pigeon, que si vous accordez le droit de puiser, vous accordez un droit de passage, du même coup, même sans le dire. Les juges disaient: puisqu'on peut relever un conjoint de vivre avec l'autre, s'il est nécessaire que ce conjoint reste dans le domicile conjugal, à cause des enfants, il faudra bien ordonner à l'autre de partir.

D'autres juges—et c'est la solution retenue aussi au Québec—se sont servis du procédé de l'injonction; s'il n'y a rien dans la loi, en matière de divorce, donc le juge dispose de son pouvoir général d'injonction. Il s'avère nécessaire que deux individus qui se lancent des couteaux, pendant les procédures ne vivent plus ensemble. C'est une matière publique donc et j'émet une injonction. Mais ce sont des solutions inconscientes, compliquées et qui ne font aucune unanimité, actuellement.

Encore une fois on peut bien inviter la province à légiférer en la matière—au Québec il n'y a rien, en matière de divorce, sur ce point—mais je suis persuadé que les gens iraient en cour d'appel, ou ailleurs. Il serait si simple que la loi fédérale déclare qu'une demande de divorce libère, automatiquement, les conjoints de leur obligation de vivre ensemble. Le juge peut attribuer l'usage—et il y a une connotation alimentaire, ici—du domicile et des meubles pendant l'instance.

Il est indéniable que les provinces ont juridiction en matière de biens. Mais à partir du moment où l'usage du domicile et l'usage des meubles est accordé—dans la plupart des cas, uniquement pour des raisons économiques, alimentaires... au conjoint le plus démuné qui ne peut pas se trouver de lieu de résidence, et en fonction des enfants... Donc, si cette attribution provisoire est essentiellement alimentaire, contrairement à celle qui peut se faire au mérite, on peut la considérer alimentaire; ainsi la province ne peut pas légiférer; et on peut soutenir l'inverse. Mais il y a des arguments sérieux.

Le président: Merci, monsieur Cadieux.

Monsieur Gérin, vous avez la parole.

M. Gérin: Je voudrais vous remercier d'être venu présenter ce mémoire. Il est bien fait et bien présenté. Cela confirme la

[Translation]

Mr. Sénécal: This matter has created a number of problems for a long time in Quebec.

When the present Divorce Act was adopted, section 820 of the Code of Procedure enabled a judge to grant the home and furniture to one of the spouses during the procedures. But many judges were of the opinion that this section could not apply to divorce since it was provincial legislation. Others agreed not to make the distinction and to apply it. But even when it existed, it did give rise to difficulties.

The section was repealed in 1982. Since then Legal Aid has come into being. We have not kept up with the momentum. Many judges have said that since section 10(c) means that a spouse need not be required to live with the other, we must be logical and recognize the corollaries, namely in granting the home to one of the spouses, etc. This is in keeping with the principle mentioned by Mr. Justice Pigeon whereby in granting the right to dwell, he also grants the right of way even though this may not be specified. The judge has stated that since a spouse may be relieved of the obligation to live with the other spouse, if it is necessary for the former to remain in the marital home because of the children, then the latter must be ordered to leave.

Other judges, as is done in Quebec as well, have used the injunction procedure; if there is nothing in the divorce legislation, the judge does have at his disposal a general power of injunction. It may be necessary for the spouses who are at the stage of throwing knives at each other, while the procedures are underway, not to live together. This is a public matter and therefore an injunction may be issued. But these solutions are not regularly applied, they are complicated and at the present time are not unanimously agreed upon.

Once again we could request the province to legislate on such matters, this point is not dealt with in Quebec divorce legislation, but I am convinced that people would go to an appellate court or elsewhere. It would be so easy if the federal legislation were to state that an application for divorce automatically relieves the spouses of their obligation to live together. The judge would be able to grant the use—and in this case there is a support connotation—of the home and furniture during the proceedings.

There is no denying provincial jurisdiction in property matters. But provided the use of the home and its furnishings is granted—in most cases, solely for economic and support reasons—to the less well off spouse who is not able to find a residence, and taking into account the children... thus, if this temporary decision is based essentially on support considerations, as opposed to those relating to merit, it may be considered a support matter; therefore the province cannot legislate; but the reverse can also be argued. But there are valid arguments.

The Chairman: Thank you, Mr. Cadieux.

Mr. Gérin, you have the floor.

Mr. Gérin: I would like to thank you for presenting your brief. It is well prepared and presented. It confirms the

[Texte]

tradition d'excellence du Barreau du Québec. C'est probablement un des meilleurs mémoires soumis devant ce Comité.

Nous savons aussi que cette loi est attendue, avec impatience, par les avocats de la province. Ils ont à vivre l'application de la loi tous les jours. Nous sommes particulièrement satisfaits des remarques disant que cette loi rencontre à peu près tous les souhaits du milieu pour le bien des familles, des conjoints, des enfants; et aussi qu'elle rend un peu plus facile le travail des avocats.

Je voudrais poser deux questions. L'une a trait à la Sous-commission dont vous êtes tous deux membres; j'aimerais connaître les noms et l'occupation des membres qui ont travaillé avec vous, si c'était possible. Deuxièmement, insister et appuyer la demande de mon collègue, Me Cadieux, pour le terme que vous suggérez. Parce que vous avez fait cette étude, vous vivez continuellement dans l'application de cette loi-là, et vous ne pouvez pas tout simplement nous renvoyer la balle en disant: Et ça c'est une question politique. Ce n'est pas une question nécessairement politique.

• 1645

Me Sénécal: Non.

M. Gérin: Alors, s'il y a un terme qui existe, dites-nous quel est ce terme-là. Sinon laissez la jurisprudence se charger de le définir selon la pratique de tous les jours.

Me Sénécal: D'abord pour répondre à votre première question, quant au Comité, c'est une sous-commission permanente qui existe au sein du Barreau du Québec, et qui est permanente pour la raison suivante, c'est qu'elle a accompagné la réforme du Code civil au Québec qui s'est échelonnée depuis longtemps et qui se continue surtout en matière familiale; le Barreau, à ce moment-là, a jugé que cette Sous-commission devait être permanente parce que ces questions familiales reviennent sans arrêt au niveau de la procédure ou autrement. En font partie des avocats qui pratiquent en droits de la famille uniquement ou principalement et qui sont reconnus, je dirais, dans leur sphère de pratique. Me Borenstein, on l'a présentée tantôt, pratique exclusivement en droits de la famille depuis de longues années. C'est une conférencière qui se présente régulièrement dans des colloques et des conférences, toujours sur le droit de la famille; elle a une activité, je dirais, au niveau national, de participation à des journées, comme encore récemment à Toronto. Me Boulanger est un spécialiste du droit de la famille de Québec. Il est, depuis peu, membre du Conseil général, je pense, et si je ne me trompe pas, même du comité administratif. C'est un avocat qui pratique tant en droit de la famille, séparation, divorce, qu'au tribunal de la jeunesse à Québec. Oscar D'Amours est le directeur du contentieux du Centre de services sociaux de Montréal et s'occupe particulièrement de protection de la jeunesse et de ce qui relève..., enfin tout ce qui concerne les jeunes. Et je dois dire que sa participation a évidemment été assez effacée, concernant ce mémoire. Monique Ouellet est professeur de droit à l'Université de Montréal, spécialiste en droit de la famille et auteur de quelques ouvrages en droit de la famille. Elle s'intéresse également aux droits des personnes, et en matière d'éthique et de droit à la vie, elle a fait certaines études là-dessus. Elle sera,

[Traduction]

tradition of excellence upheld by the Quebec bar. It is probably one of the best briefs submitted to this committee.

We realize that the lawyers of the province are waiting for this act with impatience. In their daily practice they must live with the application of the present legislation. We are particularly satisfied with the remarks pointing out that this bill meets nearly all the wishes of the profession with respect to the protection of the interest of families, spouses and children. And also that it makes the work of lawyers somewhat easier.

I have two questions to ask you. One relates to the subcommittee which you are both members of; I would like to know the name and the occupation of the members who worked with you, if this is possible. Secondly, I would like to support and insist a little bit upon the request made by my colleague, Mr. Cadieux, for the time period you suggested. Because you carried out this study, you must abide by the law, and you cannot simply pass the buck to us saying that it is a political question. It is not necessarily political at all.

Mr. Sénécal: No.

Mr. Gérin: Therefore, if a time period does exist, I would appreciate your telling us what it is your. Otherwise, let case law decide what the regular practice should be.

Mr. Sénécal: First of all, in answer to your first question concerning the committee, it is in fact a standing sub-committee which was created within the *Barreau du Québec*, and which was given permanent status for the reason I am now going to explain. This sub-committee followed the whole reform of Quebec's civil code, a process which took a long time and which is still going on as a matter of fact in the area of family affairs. The Quebec Bar decided back then that this sub-committee should be permanent because family matters constantly come up in procedure and elsewhere. It is made up of lawyers whose main or only field is family law. Ms Borenstein, for example, who was introduced to you earlier, has for several years now dealt only with family law cases. She speaks regularly about family law at seminars and conferences. She regularly participates in special days or events which are organized throughout the country, and there was just recently one such meeting held in Toronto. Mr. Boulanger is specialized in family law in Quebec. He has just recently become a member of the General Council and, if I am not mistaken, he is even on the administrative committee. His practice is confined to family law, matters of separation and divorce, and he also often appears with clients before the youth court of Quebec City. Oscar D'Amours is director of the Legal Services Branch of the *Centre de services sociaux* in Montreal, and he is mainly responsible for protecting youth and for everything that comes under... everything that concerns young people. I should hasten to underline that his involvement with the preparation of this brief was, needless to say, quite limited. Monique Ouellet teaches law at *l'Université de Montréal*, she is a specialist in the area of family law and she has written various books dealing with family law. She is also interested in human rights, as well as in matters of ethics and of the right to

[Text]

si ce n'est déjà fait, vice-doyenne de la Faculté de droit, cycle de 2ème et 3ème année sous peu, si ce n'est déjà fait.

M. Gérin: Si ce n'est déjà fait. C'est prévu d'avance?

Me Sénécal: C'est à dire que, sa nomination a été annoncée; je ne sais pas si elle est déjà nommée.

Pierrette Rayle est une des grandes spécialistes du droit de la famille chez Martineau Walker à Montréal, peut-être une des plus connues, c'est un plaideur absolument émérite et qui pratique uniquement et exclusivement en droit de la famille. Elle est connue elle aussi, je pense bien, à travers le pays. Andrée Ruffo a fait partie du comité d'étude sur la prostitution et la pornographie qui a récemment remis son rapport. C'est une avocate de Montréal qui a d'abord pratiqué auprès des jeunes et au tribunal de la jeunesse. Elle a une très large pratique en matière familiale exclusivement et travaille encore assez souvent comme procureur de l'enfant. Hélène Ste-Marie est présidente de l'Association des avocats en droit de la famille de Montréal et pratique presque exclusivement en droit de la famille depuis de nombreuses années. Et moi-même je suis avocat, aide juridique de St-Hyacinthe; je pratique en droit de la famille depuis plusieurs années presque exclusivement, et j'ai écrit quelques ouvrages là-dessus ce qui m'a permis de faire des études sur certains aspects techniques de la loi. C'est le comité.

Concernant le terme je dois vous dire que la Commission... et je ne peux pas vous donner d'indication au nom du Barreau, au nom de la Sous-commission du droit de la famille puisque cette question-là n'a pas été abordée en termes précis, nous avons adopté juste l'idée du principe, mais nous n'avons pas adopté de termes précis. Je vais vous donner une opinion personnelle, encore une fois qui n'engage que moi et tant pis si je me mets les deux pieds dans les plats, et peut-être que ma consœur peut faire la même chose, parce que je sais qu'elle est d'un avis un peu différent.

Personnellement, je peux vous dire, ça peut vous servir de guide, ça fait l'objet de discussions considérables à l'Office de révision du Code civil, à l'Assemblée nationale etc.; à Québec le terme a été de deux ans. Je trouve qu'un terme qui serait d'à peu près trois ans serait suffisant. Pourquoi un peu plus, c'est presque une question, je dirais, au «pif».

• 1650

L'expérience nous démontre que lorsque les conjoints ne viennent pas demander de pension alimentaire dans un délai de trois ans environ, ils n'en demanderont jamais une. C'est qu'ils sont autonomes. Si une pension n'a pas été accordée parce que le mari, par exemple, n'avait pas les moyens de payer et qu'au bout de trois ans, il n'a toujours pas les moyens de payer, il faut bien constater qu'il est dans une situation exceptionnelle s'il n'a aucun revenu depuis ce temps-là. Ce serait un peu inutile de maintenir le lien en disant: Et si jamais il devenait riche un jour, si jamais il se mettait à travailler!

[Translation]

live, and she has published various studies on these subjects. If it has not been done already, she will soon be appointed vice-dean of the law department of the university, where she will be responsible for the second and third year programs.

Mr. Gérin: If it has not already been done. Is this type of thing usually decided upon in advance?

Mr. Sénécal: I mean by that that her appointment has already been announced. But I do not know if she has in fact been appointed yet or not.

Pierrette Rayle is a renowned specialist in the area of family law and she works for Martineau Walker in Montreal. She is perhaps one of the best known in her field. She is a wonderful defence speaker and she deals exclusively with the family law cases. I believe her reputation is nation-wide. As for Andrée Ruffo, she sat on the prostitution and pornography committee which just recently tabled its report. A Montreal lawyer, she works mostly with young people and the youth court. She has a very broad background in family law and she often takes on cases where she will act as the attorney for a child. Hélène Ste-Marie is chairperson of the *Association des avocats en droit de la famille* of Montreal and her practice has been specialized in the area of family law for a good many years. As for me, I am a lawyer and legal counsel in St-Hyacinthe. Over the past few years, I have dealt mainly with family law cases, and I have written various books on related matters which have enabled me to carry out studies on certain technical aspects of the law. There then is the makeup of the committee.

As far as the time period is concerned, I should tell you that the Commission... I cannot speak in the name of the Bar or of the *Sous-commission du droit de la famille*, because this matter has not been studied by either of them with any great precision. We simply approved the idea in principle, but we did not go into it in a very detailed way. I am therefore going to give you my personal opinion, but I must repeat that it is mine, and mine alone, and it will be my fault if I put my foot in my mouth. My colleague could perhaps do the same thing, because I know that her opinion is slightly different.

I can tell you that this matter has been the subject of considerable discussion at *l'Office de révision du Code civil*, at the National Assembly, etc. It might help you to know that in Quebec the time period has been of two years. I myself think that a three year term would be satisfactory. Why a slightly longer period of time, you wonder? I suppose I could say it just feels right to me.

Experience has shown that when spouses have not asked for alimony within the first three years, they never will. It means that they have become self-sufficient. If no alimony was granted because the husband did not have the necessary financial means and if, three years later, he still could not afford to pay alimony, then it must be recognized that his situation is exceptional if he has not earned any income during that whole period. It seems useless to want to maintain the link by saying: what if he becomes rich one day, what if he starts to work!

[Texte]

Ce sont des gens qui ont peut-être vécu avec peu de moyens ou qui se séparent sans aucun moyen, et le divorce doit refléter cette réalité-là, surtout si la femme est protégée au niveau de ses droits futurs, en cas de décès, etc.

Pour ma part, c'est un terme qui me paraît raisonnable; ce n'est pas trop long si quelqu'un pense à refaire sa vie. C'est une période d'incertitude de trois ans qui est peut-être longue, qui demande un peu de patience, mais qui donne la chance au conjoint qui veut réclamer une pension alimentaire de le faire pendant un certain temps et qui donne une bonne idée de la situation.

On peut aussi se ménager une porte de sortie. Si on constate que le fait qu'il n'y en ait pas de pension n'est pas la faute du créancier alimentaire mais du débiteur qui ne travaille pas. Pourquoi l'épouse n'aurait-elle pas le droit, dans les trois ans par exemple, de demander que son droit à la pension soit prolongé d'un an ou deux ans? Elle pourrait dire: Je vois que mon mari n'attend que cela pour travailler, par exemple. Une juge n'est pas insensible à un argument comme celui-là. Ou elle pourrait dire que son mari a fait preuve d'une lâcheté et d'une mauvaise foi évidentes. Naturellement, cela ne concerne jamais les droits des enfants qui, eux, demeurent toujours.

C'est une porte de sortie qu'on peut se ménager, mais c'est une opinion personnelle.

Me Borenstein: Je suis d'accord avec Me Sénécal. Deux ans, ce qui était dans la loi du Québec, c'est beaucoup trop court; trois ans est un minimum. Je penchais vers cinq ans, mais entre trois et cinq ans me paraît raisonnable, surtout avec la porte de sortie dont parle Me Sénécal.

M. Gérin: Est-ce que les autres membres de la Sous-commission étaient généralement d'accord qu'un terme soit reconnu? Est-ce que c'était unanime?

Me Borenstein: C'était unanime.

M. Gérin: Et en ce qui concerne la période?

Me Borenstein: Tout le monde était d'accord que deux ans, c'était trop court, pas quand on a étudié ceci, mais lorsqu'on a étudié le deux ans de la Loi 89 du Québec. Nous étions les mêmes membres à cette commission. On était d'accord que deux ans, c'était trop court. On n'avait pas énoncé d'autre terme, mais on était d'accord que deux ans, c'était trop court.

Me Sénécal: Je peux vous dire que dans les discussions informelles qu'on a eues à ce sujet, sans avoir à prendre de décision, personne ne suggérait qu'il n'y ait pas de terme. Cela, c'est un problème. Tous ceux qui pratiquent en droit de la famille trouvent cela déraisonnable, et cela va beaucoup plus loin: le fait que les ententes ne soient pas reconnues prive des épouses de leurs droits.

Au début, quand la Loi sur le divorce est entrée en vigueur, on obtenait beaucoup plus facilement que le mari cède la maison ou qu'il cède des montants considérables en disant: Madame renonce à toute pension, et c'est fini. On n'est plus capable de l'obtenir, ou alors on y va par la prestation compensatoire, le partage des biens, des choses du genre. On a

[Traduction]

You could have before you people who always lived with very little means or who had very little means when they went their separate ways, and their divorce must therefore reflect this reality, especially if the women's future rights, in the case of the death of her husband, etc., are protected.

This time period seems to me to be quite reasonable. It is not too long if someone wants to start his or her life over again. It means three years of uncertainty, which is perhaps a bit long and which requires some patience, but this formula enables the spouse to request alimony up until a given deadline and it gives a clearer picture of the situation.

We can also include an escape route for cases where, if no alimony is paid, it is not the fault of the person owed alimony but the person owing, who is out of work. In such cases, why could not the spouse have the right, during the three year period, to request that her rights to alimony be prolonged for a year or two? She could say: my husband is waiting for the three year period to be up before getting a job. The judge would not be insensitive to an argument such as that one. The wife could also say that her husband was obviously cowardly and dishonest. That would of course in no way affect the rights of the children.

It is just my personal opinion, but I believe that that type of an escape route could be included.

Mrs. Borenstein: I agree with Mr. Sénécal. A period of two years, which is what was provided for in Quebec legislation, is much too short. Three years is the very minimum. I would prefer five years myself, but a period anywhere between three and five years would be reasonable to me, especially if we included the escape route Mr. Sénécal has just described.

Mr. Gérin: Were the other members of the subcommittee in general agreement with the idea of establishing a set period? Was agreement unanimous on this matter?

Mrs. Borenstein: It was unanimous.

Mr. Gérin: And what about the time period?

Mrs. Borenstein: Everyone agreed that a two year period was too short. Not when we studied this, but when we studied the two year period in Quebec's Bill 89. That committee was made up of exactly the same members. We all agreed that two years was too short. We did not suggest any other time period, but we had all agreed that two years was not long enough.

Mr. Sénécal: I can tell you that even though we never came to any decision in the informal discussions which we held on this matter, no one ever suggested that there not be some set time period. That is a problem. All of us who practice family law consider that to be unreasonable, but it goes even further still: the fact that these agreements are not recognized deprives spouses of their rights.

In the beginning, right after the adoption of the Act respecting divorce, it was much easier for us to get the husband to agree to leave the house or a considerable amount of money to his wife saying: Mrs. So and So has decided to not request alimony, and everything is settled. We can no longer obtain that, or if we do, we have to go through other formulas,

[Text]

beaucoup de difficultés. Quand on représente le mari, on doit lui dire: Ecoutez, vous pouvez bien payer 50,000\$, mais si madame le dépense ou si elle revient au bout de cinq ans, vous allez payer encore. C'est au point où cela nous empêche de faire des règlements et où cela empêche les épouses d'obtenir des choses. Cela n'a aucun sens.

Concernant le terme, personne ne favorisait un terme d'un an ou même de deux ans. Certains étaient d'accord, je pense, mais cela tournait autour de trois ans, et personne ne dépassait cinq ans. Encore une fois, c'était dans le cadre de discussions informelles, et on n'a pas poussé les choses plus loin. La plupart des gens disaient que quand il n'y a pas de demande alimentaire dans un délai de trois ans, il n'y en a pas par la suite en général.

M. Gérin: Quels sont les délais d'attente à Montréal ces temps-ci avant qu'une personne puisse produire sa requête et être entendue?

Me Sénécal: Si c'est contesté?

M. Gérin: Oui.

Me Borenstein: Dix-huit mois.

M. Gérin: Dix-huit mois d'attente à Montréal.

Me Borenstein: Pour une requête contestée, oui.

Me Sénécal: Alors, additionnez ces 18 mois-là et trois ans, disons. Mais cela peut être plus court dans certains cas. Chez nous, c'est . . .

M. Kaplan: Permettez-moi de vous interrompre. Est-ce qu'il y a une cour qui est disponible en tout temps pour les causes de divorce, ou si la cour tient des séances de trois ou quatre semaines une fois tous les quelques mois?

• 1655

Me Sénécal: Toujours. Il y a toujours des juges qui sont affectés en divorce. Il y a deux types de cours: la chambre de pratique, qui entend les demandes provisoires, et une cour qui siège au mérite sur les divorces contestés ou non contestés, à Montréal, sans cesse.

M. Gérin: Est-ce que la procédure ou les règles de pratique sont une des raisons de ces délais?

Me Sénécal: Je vais vous dire une chose: il y a beaucoup de motifs.

M. Gérin: Un juge n'a-t-il pas fait de nouvelles règles dernièrement, des règles qui sont un peu contestées? Allez-vous avoir besoin de la Chambre des communes pour régler cela?

Me Sénécal: Le plus gros problème, c'est qu'il n'y a pas assez de juges qui siègent. Il y a nettement un nombre insuffisant de juges qui siègent en matière familiale, et c'est un peu ridicule. Je me permets de le signaler, car je pense que c'est vrai. Récemment, il y a eu un blitz; on a mis davantage de juges; ça allait mieux; les avocats se sont mis à dire: Enfin, à Montréal, on passe dans des délais raisonnables.

[Translation]

such as compensation payments, property sharing, etc. We encounter an awful lot of problems. And when we represent the husband, we must tell him: Listen, you can go ahead and pay \$50,000, but if your wife spends it and comes back for more five years later, you will have to pay again. Things are such that it is hard to get settlements and it is hard for the two spouses to obtain things. It is completely absurd.

As far as the time period is concerned, no one was in favour of a period of one or even of two years. Most people thought three years would be good, and no one suggested more than five years. Once again, all of this took place in the course of informal discussions, and things never went any further. Most people agreed that if no alimony is requested within three years, then there is not much of a chance that the spouse will file a request later on.

Mr. Gérin: In Montreal, at the present time, how long must a person wait to file his or her request and to be heard?

Mr. Sénécal: If there is dispute?

Mr. Gérin: Yes.

Mrs. Borenstein: Eighteen months.

Mr. Gérin: An 18-month wait in Montreal.

Mrs. Borenstein: Yes, in the case of dispute.

Mr. Sénécal: Then you should add those 18 months to the three years. But in some cases, the waiting period is perhaps shorter. In my area, it is . . .

Mr. Kaplan: Excuse me for interrupting. Is there a court which only deals with divorce cases, or does the court just hold three or four week sessions to study divorce cases once every few months?

Mr. Sénécal: Always. There are always judges sitting at divorce hearings. There are two types of courts: there is the practice court, which hears provisional requests, and there is another court which sits constantly in Montreal and which studies the merit of both disputed and non-disputed divorces.

Mr. Gérin: Are the procedures or the rules reasons for these delays?

Mr. Sénécal: I can tell you one thing: there are an awful lot of reasons.

Mr. Gérin: Have judges not recently been submitted to new rules, rules that are being contested to a certain degree? Are you going to have to call upon the House of Commons to settle the matter?

Mr. Sénécal: The big problem is that there are not enough judges. The number of family court judges is grossly insufficient, and the situation is even ridiculous. And if I took the liberty of underlining it, it is because I think it is true. Recently, there was a blitz. More judges were appointed, and things started improving. Lawyers started saying: at long last, waiting periods in Montreal are starting to become reasonable.

[Texte]

Alors, quelqu'un—je ne sais pas qui—a dit: ça va tellement bien; on enlève des juges. Ils sont là pour des mesures provisoires, donc des urgences, quand il s'agit d'établir la garde des enfants et la pension pendant les procédures, à six mois, lorsque c'est contesté. Cela n'a aucun sens!

Donc, premièrement, il n'y a pas assez de juges. Deuxièmement, c'est, jusqu'à un certain point, une question interne. Ce ne sont pas toujours les mêmes juges qui sont affectés en droit de la famille. Ce qui est le plus sérieux, c'est que ce ne sont pas toujours les juges qui connaissent le droit de la famille qui sont affectés en droit de la famille. C'est une situation publique et on peut en parler. Des juges qui ont été nommés récemment ont d'abord été envoyés en chambre de la famille. Ces juges ne faisaient pas de droit de la famille. Alors, le juge doit prendre un certain temps pour se familiariser.

M. Gérin: S'ils ont été nommés depuis le 4 septembre, ça doit aller mieux. Heureusement qu'il n'y a pas de néo-démocrates.

Me Sénécal: Finalement, il y a une difficulté qui est particulière au Québec. Au Québec, ce n'est que la Cour supérieure qui peut entendre les affaires matrimoniales. Toutes les autres provinces ont des cours de comté. Chez nous, il n'y en a jamais eu, mais il y a eu une cour de circuit qui était l'équivalent. C'était une cour dite inférieure à laquelle le fédéral nommait les juges. Cette cour-là a été abolie dans les années 50 par le gouvernement Duplessis, ce qui fait que la seule cour à laquelle le fédéral nomme des juges au Québec, actuellement, c'est la Cour supérieure.

En vertu de la loi, tout juge nommé par le fédéral peut entendre des divorces. Donc, en Ontario, on a habilité les juges de la cour de comté à entendre les divorces. Dans d'autres provinces, on a habilité des juges de la cour de comté à entendre des divorces. On peut théoriquement multiplier—je je dis bien «théoriquement»—par deux le nombre de juges de la Cour supérieure lorsqu'on fait cela.

Quoi qu'on fasse, à moins qu'on crée demain matin une chambre de la famille ou une nouvelle cour et que la province accepte que le fédéral nomme les juges de cette cour-là... Ce ne serait quand même pas une mauvaise solution, mais je ne veux pas entrer dans un débat constitutionnel sur le partage des compétences. Ce serait peut-être le seul moyen d'avoir davantage de juges qui ne soient pas des juges de la Cour supérieure. Je suppose que la politique du ministère est de dire: Il y a un certain nombre de juges de cour supérieure qui est égal partout au pays. Cependant, chez nous, il n'y a qu'eux qui peuvent entendre les divorces. C'est un problème énorme.

Le président: Merci, monsieur Gérin.

We are very near our time of adjournment.

Dr. Kindy: I understand you have a question or two.

M. Kindy: Oui, j'ai une question. Il est difficile de suivre d'illustres avocats quand on est seulement médecin. Je voudrais avoir une précision sur la pension alimentaire.

[Traduction]

Then someone—I forget who—said: things are going so well that we should remove some of the judges. They are there only for provisional measures, for urgent situations, when matters of child custody and of alimony payments must be dealt with during the procedure, six months down the road, when there is dispute. It makes no sense whatsoever!

First of all, then, there are not enough judges. Secondly, up to a certain point, it is an internal matter. It is not always the same judges who are appointed to family court. Worse still, it is not always judges who are familiar with family law who are appointed to family court. The situation is public knowledge, and we can therefore discuss it here. Recently, judges with no experience in family law were appointed to family court. It will take them time to familiarize themselves with things.

Mr. Gérin: If they were appointed after September 4, things must have improved. Luckily there are not any NDPs.

Mr. Sénécal: Lastly, there is a problem which is specific to Quebec. In the Province of Quebec, only the Superior Court can hear marriage-related cases. All the other provinces have county courts. But in our province, such has never been the case, but there used to be a circuit court, which was more or less the same thing. It was a so-called lower court to which the federal government appointed judges. But the Duplessis government abolished that court in the 1950s, and since then, the only Quebec court to which the federal government has appointed judges has been the Superior Court.

By law, only federally appointed judges can hear divorce cases. In Ontario, county court judges have been empowered to hear divorce cases. And the same goes for other provinces. Theoretically, and I underline the word "theoretically", in doing that, you can multiply by two the number of judges appointed to the Superior Court.

Whatever we do, unless we create tomorrow morning a family chamber or a new court and have the province accept that the federal government appoint judges to that court... it would not be a bad solution, but I do not want to get into a constitutional debate on jurisdiction sharing. But it would perhaps be the only way to increase the number of judges who are not superior court judges. I imagine that the department's policy is to say that there must be a given number of superior court judges equally divided up throughout the country. However, in our province, they are the only judges who can hear divorce cases. It is a tremendous problem.

The Chairman: Thank you, Mr. Gérin.

L'heure à laquelle nous avons convenu de terminer approche.

Monsieur Kindy, si j'ai bien compris, vous aimeriez poser une ou deux questions.

Mr. Kindy: Yes, I have a question. It is hard to follow such renowned lawyers when one is but a simple doctor. I would like to have one piece of information concerning alimony.

[Text]

Vous dites qu'il faudrait faire des changements «appréciables». Vous voudriez qu'ils soient simplement appréciables, et non pas très appréciables.

Me Sénécal: Des changements, point.

M. Kindy: Des changements, point. Ne craignez-vous pas que s'il y a seulement des changements, n'importe qui pourra faire une requête? Je pense qu'il fait plus d'argent. Je pense... Il n'y a aucune preuve. Cela amène encore beaucoup de procédures. Il faudrait quand même que les changements soient assez appréciables pour qu'on puisse demander une pension alimentaire plus élevée.

• 1700

Me Sénécal: Vous avez raison, la pension ne doit pas être modifiée dans toutes circonstances. Et je pense que le juge doit déterminer s'il est important qu'elle soit modifiée. Voici la façon dont ils le font actuellement. Lorsque la pension est élevée, on ne la modifiera pas, à moins de changements très considérables. Beaucoup de jugements le prouvent. Mais, près du seuil de la pauvreté, 10\$ ou 20\$, par semaine, peut faire une différence.

M. Kindy: Oui, mais n'avez-vous pas peur que si, on écrit seulement «changements», qu'à ce moment-là un revendicateur, parce qu'elle est fâchée contre lui, ou lui contre elle, cherchera à faire payer davantage? Toute une procédure s'engage pour tenter d'obtenir plus, même s'il n'est pas capable de payer.

Me Sénécal: Vous aurez la même chose.

M. Kindy: Vous avez alors des problèmes sociaux qui deviennent juridiques.

Me Sénécal: La personne fera la même demande, que le mot soit là ou pas. La seule chose, c'est que le juge rejettera la demande et le mari sera condamné, peut-être... Sylviane, tu avais quelque chose à ajouter?

Me Borenstein: J'allais dire que le problème que vous envisagez existera, que le mot «appréciable» soit là ou pas. Cela n'empêche pas—même si c'est appréciable—une personne revendicatrice d'engager une procédure.

M. Kindy: Oui, mais...

Me Borenstein: Elle n'aura pas de succès au bout de la ligne, mais que le mot soit...

M. Kindy: Il reste quand même qu'un avocat responsable demandera des preuves d'amélioration du statut matériel. Si aucune preuve n'existe, il conseillera de ne pas revendiquer d'augmentation. Tandis que si le texte de loi mentionne seulement «changements», il est possible de procéder à la revendication.

Me Borenstein: Non, parce qu'un avocat responsable connaît la jurisprudence. Il connaît très bien les éléments qui doivent exister pour changer une pension. Les éléments, pour changer une pension, doivent être appréciables, dans les

[Translation]

You say that "considerable" changes are required. You want these changes to be simply considerable, and not very considerable?

Mr. Sénécal: We want changes, period.

Mr. Kindy: Changes, period. Do you not fear that if there are just changes, anyone will be able to file a request? Saying: I think he is making more money. I think... There would be no proof. That would bring about a further increase in your workload. These changes would have to be considerable in order to justify asking for increased alimony payments.

Mr. Sénécal: You are right; alimony payments should not be changed in all cases. And I think it should be up to the judge to decide whether or not there should be a change. Let me explain how things work at the present time. When the alimony payment is high, it will remain the same unless there have been very considerable changes. There are already numerous precedents. But when you are living close to the poverty line, \$10 to \$20 more per week can make quite a difference.

Mr. Kindy: Yes, but are you not afraid that if we only write in the word "changes", then the wife, if she is angry with her husband, or if he is angry with her, will look for more money? A whole procedure would be launched in order to gain more, even if the other spouse is not able to pay.

Mr. Sénécal: The result will be the same.

Mr. Kindy: You will then be faced with social problems which will become legal ones.

Mr. Sénécal: The spouse will ask for the same amount of money, whether that word is included there or not. The only thing is that the judge will reject the request and the husband will be found guilty, perhaps... Sylviane, you have something to add?

Mrs. Borenstein: I was going to say that the problem you refer to will exist whether or not the word "considerable" is included. The fact that the word "considerable" is not there, will not stop the claimant from launching a whole new procedure.

Mr. Kindy: Yes, but...

Mrs. Borenstein: Nothing will come of it in the end, but whether or not that word is...

Mr. Kindy: A responsible lawyer will nevertheless ask for proof that the material or financial status of the other spouse has improved. If no proof is given, then he will advise his client not to go after an increase. But if the law only requires "changes", then it would be possible to go ahead.

Mrs. Borenstein: No, because a responsible lawyer would be aware of precedents. He would know which elements must be in place in order to request a change in alimony. In order to obtain an increase in alimony payments, there must be

[Texte]

circonstances. Comme disait Me Sénécal, dans le cas d'une grosse pension, les changements doivent être vraiment «appréciables», parce que cela ne fait pas grande différence.

Si une dame obtient 130\$, par semaine, de pension alimentaire, et qu'on augmente son loyer de 50\$ par mois, objectivement parlant, 50\$ ne représentent pas un changement appréciable, mais subjectivement parlant, c'est un changement appréciable.

M. Kindy: Monsieur le président, puis-je poser une autre question? Elle porte sur le nombre de divorces. Au Québec, il y a bien des années, on comptait très peu de divorces, à cause de la situation religieuse; le divorce n'étant pas permis par l'Église. Mais, depuis quelques années, on compte beaucoup plus de divorces. Pensez-vous qu'il y a une relation entre ce nombre de divorces, en courbe ascendante, et le nombre de cas amenés dans les cours juvéniles? En d'autres termes, y aurait-il une augmentation de la délinquance juvénile?

Me Sénécal: Je ne peux pas répondre à cette question parce que la délinquance juvénile relève de tellement de variables. Il y a plus de délinquance, sûrement. Peut-on dire qu'elle est attribuable à la dissolution de la famille? Peut-être. En partie, sûrement. Mais il y a d'autres variables. Ce qui est sûr—et je pense que des enquêtes le démontre—c'est, que les gens soient divorcés ou non, il y aura autant de délinquance que si les gens se séparent ou vivent ensemble dans des conditions de vie où la mésestante, les disputes et les chicanes règnent. Il est même pire pour un enfant, d'assister à des scènes dégradantes où l'un des conjoints ne manifeste aucun respect pour l'autre, que de vivre en l'absence de l'un des deux parents dans la maison.

• 1705

M. Kindy: Je comprends votre explication. Seulement, est-ce qu'il y a un rapport entre le nombre de divorces, qui a augmenté, et le nombre de délinquants?

Me Borenstein: Je peux seulement vous citer une étude qui a été faite en Californie par le Dr Ruth Wallerstein sur une période de dix ans. Les conclusions sont qu'il n'y a pas une plus haute incidence de délinquance juvénile chez les enfants de parents divorcés que chez les enfants de parents qui ne sont pas divorcés.

M. Kindy: Oui, mais c'est une étude qui a été faite en Californie. Je pense qu'il serait bon de voir ce qui est arrivé au Québec, où il n'y avait pas de divorces il y a quelques années et où il y en a énormément maintenant. Ce serait une étude très intéressante. A-t-on fait des études du genre au Québec?

Me Sénécal: Il n'y a pas d'études de l'ampleur de celle de Mme Wallerstein, qui est une étude exceptionnelle reconnue à travers le monde. Il y a eu de petites études qui ont porté sur certains aspects de la question. D'après ce que j'en sais, on ne peut pas dire qu'il y a un lien entre le divorce et la délinquance. Il y a un lien possible entre la chicane dans la famille et la délinquance.

[Traduction]

considerable changes in the circumstances. As Mr. Sénécal was saying, in the case of a generous alimony payment, any changes that come about must really be "considerable", because otherwise it would not make very much difference.

If a woman is getting \$130 a week in alimony, and her rent is increased by \$50 a month, objectively speaking, \$50 is not much of a difference, but subjectively, it is a considerable change.

Mr. Kindy: Mr. Chairman, may I ask another question? This one dealing with the number of divorces? In Quebec, many years back, because of the Church, there were very few divorces. The Church did not authorize divorces. But the divorce rate has increased over the years. Do you think that there is any relationship between the divorce rate, which is on the increase, and the number of cases brought before juvenile courts? In other words, has there been an increase in juvenile delinquency?

Mr. Sénécal: I cannot answer this question because juvenile delinquency is subject to so many variables. There has certainly been an increase in delinquency. Can we attribute this to family breakdown? Perhaps. At least in part, that I am sure of. But there are other variables which come into play. One thing that is sure—and the various studies that have been carried out have proven it—is that there will be just as much delinquency if people get separated or divorced as if they continue to live together but are constantly fighting with each other. As a matter of fact, it is worse for the child to witness degrading scenes where his or her parents show absolutely no respect for each other, than to live in a household where one of the parents is missing.

Mr. Kindy: I understand your explanation. I would simply like to know if there is a relationship between the increase in the number of divorces and the number of juvenile delinquents.

Mrs. Borenstein: I can but refer you to a study which was carried out in California by Dr. Ruth Wallerstein over a period of 10 years. She concluded that the juvenile delinquency rate was no higher for children of divorced parents than for children of non-divorced parents.

Mr. Kindy: Yes, but you are speaking here of a study which was carried out in California. I think it would be interesting to see what has happened in Quebec, where there were no divorces a few years ago and where the divorce rate is now very high. This type of study would be most interesting. Have any such studies been made in Quebec?

Mr. Sénécal: I know of no study which would be comparable to that of Dr. Wallerstein, which is absolutely remarkable and is recognized throughout the world. A few small studies have dealt with certain aspects of the problem. However, the information I have is that there is no direct link between the divorce rate and juvenile delinquency. But there is perhaps a link between fighting in the home and delinquency.

[Text]

The Chairman: Mr. Reid, I think you had one question.

Mr. Reid: Thank you very much, Mr. Chairman.

May I join in the welcome to our witnesses from another bar.

I do not know whether or not this subject has been covered earlier; if it has, I apologize. I wanted to know what the experience of your bar has been with respect to what is sometimes called co-operative parenting and joint custody. I will put my questions all at once.

This is one question. Should it be left to the discretion of the judge to determine custody, whether it is joint or one or the other, or can there be and would you recommend a presumption of joint custody in the first place, making it a fairly strong onus on one or the other of the parents to obtain custody over that of the other parent?

Might I just go on because we are limited in time.

Has there been any kind of an experience to indicate that the differences between the parents, had they been resolved more readily by reason of joint custody, and the compliance with a parent... one spouse to another, had they been maintained with a greater degree of regularity and without the difficulties of collection that might be experienced otherwise?

Cover the words as well of the de facto residence of a child: if it is a joint custody, how do you determine where the youngster is going to live?

Me Borenstein: First, in Quebec there has been very little experience in joint custody so in Quebec we do not have the answers to your question.

I happen to know of the studies that have been made in other places where joint custody is the rule. In California it is in the law that the judge has to consider first joint custody and then see what reasons there are why joint custody should not be ordered. In fact, it seems to work very well in California having this presumption, and it has also shown that in instances where there is joint custody the alimentary pension is paid more easily than in incidents when it is not joint custody.

However, I think that, it being a new concept for us in Canada, we have to go slowly; we cannot go from nothing to everything. I think eventually we will have what they have in California with joint custody being the rule. I think it is an aim we should attain eventually, but we have to go slowly because right now we have very little experience with joint custody. I personally have done joint custodies by consent only, because that is the only way we can have it done at present, and it works under certain circumstances but all the elements have...

Mr. Reid: Not always.

[Translation]

Le président: Monsieur Reid, je pense que vous aviez une question à poser.

M. Reid: Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais moi aussi souhaiter la bienvenue à nos témoins qui représentent un autre barreau.

Je ne sais si cette question a déjà été abordée au cours de la réunion. Si vous en avez discuté tout à l'heure, je vous prierais de m'excuser. J'aimerais savoir quelle expérience ont les membres de votre barreau relativement à ce qu'on appelle parfois le partage de la responsabilité parentale et la garde partagée. Je vais vous poser mes questions les unes après les autres.

Première question. Devrait-il incomber au juge de déterminer qui doit avoir la garde de l'enfant et si la garde doit ou non être partagée, ou bien serait-il possible et recommanderiez-vous que l'on ait un système de présomption de garde partagée en tout premier lieu, auquel cas si l'un des parents souhaite avoir la garde des enfants, ce serait à lui de faire valoir ses arguments et ses droits?

J'aimerais poursuivre, car nous ne disposons d'une période de temps limitée.

L'expérience montre-t-elle que là où les problèmes ou les différends entre les parents ont été réglés plus rapidement grâce au recours à la garde partagée des enfants, les paiements de pension alimentaire ont été faits de façon plus régulière et ont posé moins de problèmes que dans les autres cas?

Autre question: la résidence de facto de l'enfant. S'il s'agit d'une garde partagée, comment faites-vous pour décider où doit vivre l'enfant?

Mme Borenstein: Pour ce qui est du Québec, je n'ai pas de réponse à vous donner, car il n'y a eu chez nous que très peu de cas de garde partagée.

Je connais cependant un certain nombre d'études qui ont été faites dans d'autres régions où la garde partagée est la norme. En Californie, la loi veut que le juge opte en premier lieu pour la garde partagée et qu'il voit ensuite s'il y a des raisons pour lesquelles pareille formule ne serait pas appropriée. La formule donne d'ailleurs de bons résultats en Californie, et l'expérience du passé montre que, lorsqu'il y a une garde partagée, la pension alimentaire est versée beaucoup plus facilement.

Je pense cependant qu'au Canada, où il s'agit d'un tout nouveau concept, il nous faut avancer à petits pas. Nous ne pouvons pas passer d'un extrême à l'autre. Mais je pense qu'il nous faudra un jour instaurer le système californien où la règle, c'est la garde partagée. C'est là un objectif que nous devrions viser, mais il nous faut y aller progressivement, car nous n'avons encore que très peu d'expérience dans ce domaine. J'ai moi-même négocié des gardes partagées, mais cela ne peut se faire que par consentement. Cela fonctionne dans certaines circonstances, mais tous les éléments doivent...

M. Reid: Pas toujours.

[Texte]

Me Borenstein: —to be there. That is right: not always. There has to be a great willingness on the part of both parties. They have to be able to talk to each other. There is the question of the age of the children. Sometimes it is good for children of a certain age. A lot of elements have to be present for it to be successful.

Mr. Reid: Thank you.

Could there be one other comment on the experience of mediation...

The Chairman: Yes.

Mr. Reid: —compulsory mediation before litigation or the reference, or is there any agency of mediation experts in the Province of Quebec?

• 1710

Mrs. Borenstein: We have in the Province of Quebec a free service of mediation attached to the court. But mediation cannot be compulsory, because I think that kills the idea of mediation, and this service of mediation we have presently is on a voluntary basis. As I say, it is free; and it is used. But if you made it compulsory, I think it would destroy the good the mediation can do.

What we also have added in our comments on mediation is that mediation should be only on the question of custody and visiting rights but certainly not on the questions that involve money, elementary pension, and division of property, because the people who do the mediation do not have the knowledge and the tools that are needed to mediate on those very important matters.

M. Cadieux: Simplement pour revenir à la question des changements de tantôt, lorsqu'on parlait du mot «appréciable», que le mot y soit ou n'y soit pas, la jurisprudence éventuellement va déterminer, comme elle l'a fait dans le passé, à savoir quels sont les changements. Mais je voulais juste préciser que l'interprétation, du moins à ma connaissance, du mot «appréciable», n'est pas dans le sens de changements importants, mais plutôt dans le sens de la version anglaise qui est *material*.

Me Sénécal: Je dois vous dire que c'est peut-être une approche très pratique du problème qui nous a fait réagir face à ces termes. Quand on a vu ce terme-là, tous les membres du comité, unanimement, ont dit ceci: Déjà le terme n'est pas dans la loi et les juges ne permettent pas de réviser dans tous les cas; si on le rajoute, il est certain pour tous ceux qui pratiquent devant les tribunaux en droit de la famille, quotidiennement, que les juges vont être encore plus restrictifs. Si vous invitez un juge à être restrictif, il va l'être plus qu'il ne l'aurait été, n'eût été du terme dans la loi. Et déjà, Sylviane parlait d'une expérience qu'elle a vécue, je pense que c'est la semaine passée ou il y a 15 jours, où le juge lui a dit: Ah, vous savez, ce sont des changements qui ne sont pas très importants... Mais de fait, ils étaient importants dans ce cas-là. Si vous ajoutez ce terme-là, vous limitez encore plus la possibilité de réviser, parce que les juges se disent toujours, si

[Traduction]

Mme Borenstein: ... être réunis. C'est exact: ce n'est pas toujours possible. Les deux intéressés doivent vraiment le vouloir. Ils doivent pouvoir se parler. Et il y a également l'âge des enfants qui intervient. Parfois, cela convient mieux aux enfants d'un certain âge. Un grand nombre d'éléments doivent se trouver réunis pour que cela donne de bons résultats.

M. Reid: Merci.

Puis-je poser une dernière question au sujet de la médiation...

Le président: Oui.

M. Reid: ... de la médiation obligatoire avant qu'une affaire ne soit soumise aux tribunaux, ou bien le Québec compte-t-il un organisme ou un groupe d'experts en matière de médiation?

Mme Borenstein: Nous avons au Québec un service de médiation gratuit qui relève du tribunal. La médiation ne peut cependant pas être obligatoire, car cela irait à l'encontre de l'objet même de la médiation. Le service de médiation que nous offrons est d'ailleurs assuré par des bénévoles. Comme je viens de le dire, il est gratuit, et les gens s'en servent. Mais si vous rendez cela obligatoire, cela éliminerait les avantages qui pourraient en découler.

Nous avons cependant précisé, toujours au sujet de la médiation, que l'on ne devrait recourir à cette formule que pour régler les questions de garde et de droit de visite, mais non pas pour les questions d'argent, de pensions alimentaires, de division des biens, car les personnes qui assurent le service de médiation n'ont ni les connaissances ni les outils nécessaires pour intervenir relativement à des questions aussi importantes.

Mr. Cadieux: I would like to go back to the question brought up earlier concerning the changes. We were discussing the inclusion of the word "considerable". What I would like to say is that jurisprudence will eventually decide, as has always been the case in the past, what these changes should be. I did however want to underline that the French word "*appréciable*" is not to be interpreted here as meaning considerable or important, but rather "material", which is the word used in the English version.

Mr. Sénécal: I must say that it is perhaps our practical approach to things that make us react in this way to these terms. As soon as the members of the committee saw that term, we all said unanimously: that word is not even included in the act and judges are not permitting revisions in all cases; if that word is added, all those of us who practice before family courts, will be faced with judges who will be even stricter. If you invite a judge to be strict, he will be even stricter than he would have been without that word having been added to the act. Sylviane mentioned earlier a little incident which occurred last week or two weeks ago when the judge told her: you know, those changes are not very important... But in the case at hand, they were important. If you add that word, you will be limiting even more the possibility of having a review, because judges will always argue that if legislators went to the trouble

[Text]

le législateur a pris la peine de rajouter le terme, c'est qu'il a voulu qu'on soit encore plus restrictifs.

M. Cadieux: Très bien. Il voulait effectivement indiquer qu'il devait y avoir des changements.

Me Sénécal: Mais ça, si vous ne le dites pas, le principe est acquis. Et l'interprétation de la notion de changement est aussi acquise. Je craindrais qu'en le disant, vous veniez à rendre la situation encore plus difficile pour le créancier alimentaire.

Me Borenstein: Je suis tout à fait d'accord.

M. Cadieux: Merci beaucoup.

The Chairman: I want to join our members in thanking you ever so much for coming. We are always pressed with other meetings, and the fact that the questioning has gone on beyond the normal time indicates the great interest in the contribution you have made. I thank you on behalf of the members.

•

We stand adjourned until 3.30 p.m. tomorrow, when we have two groups before us, in room 269 West Block.

[Translation]

of adding a word, that is because they wanted them to be stricter still.

Mr. Cadieux: Very well. They would interpret that as meaning that the legislators wanted to underline that there should be real changes.

Mr. Sénécal: But if you do not say that, the principle is already established. And the interpretation of the idea of what constitutes a change is also established. By saying it, you will make the situation even more difficult for alimony payees.

Me Borenstein: I am in complete agreement with you on that.

Mr. Cadieux: Thank you very much.

Le président: Je me joins aux autres membres du comité pour vous remercier très sincèrement d'être venu nous rencontrer. Nous sommes toujours bousculés par le temps, vu notre emploi du temps chargé, et le fait que nous ayons dépassé l'heure prévue pour la fin de la réunion témoigne de l'intérêt que nous portons à votre contribution à l'étude de cette question. Je vous remercie au nom de tous les membres du comité.

La séance est levée. Nous reprendrons demain à 15h30 heure à la pièce 269 de l'édifice de l'Ouest, où nous rencontrerons deux groupes de témoins.

APPENDIX "JUST-30"

BRIEF OF THE FAMILY LAW SUB-COMMITTEE
OF THE BARREAU DU QUEBEC
TO THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE
ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS
JUNE 12, 1985
CONCERNING BILL C-47
(DIVORCE ACT)

JUNE 1985

(TRANSLATION)

BRIEF SUBMITTED BY THE SUB-COMMITTEE OF THE BARREAU DU QUEBEC

THE SUB-COMMITTEE OF THE BARREAU DU QUEBEC

Members:

Me Sylviane Borenstein

Me Claude C. Boulanger

Me Oscar D'Amours

Me Monique Ouellette

Me Pierrette Rayle

Me Andrée Ruffo

Me Jean-Pierre Sénécal

Me Hélène Ste-Marie

Me Suzanne Vadboncoeur, Secretary

Service de recherche et de législation

Barreau du Québec

Date of legal deposit: 2nd trimestre, 1985

INDEX

INTRODUCTION

PART I

GENERAL COMMENTS

- 1. An overview of the Bill and the objectives of the new Act .
- 2. Drafting of the Bill
- 3. Grounds for divorce
- 4. Support
- 5. Children
- 6. Mediation
- 7. Procedure
- 8. The family residence pending trial and the obligation
to cohabit after proceedings are instituted
- 9. Protection of the rights of the spouse relating to
pensions and annuities of the other spouse

PART II

- Section 1
- Section 2
- Section 3
- Section 4
- Section 5

PART II (cont'd)

Section 6
Section 9
Section 10
Section 12
Section 15
Section 16
Section 17
Section 18
Section 19
Section 20
Section 30
Section 31
Section 35

INTRODUCTION

The family law sub-committee, on behalf of the Barreau du Québec, is pleased to respond to the invitation of the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, and to participate in the development of the new Divorce Act, which will replace the legislation which has governed Canadian society since 1968.

Given the short time available to the sub-committee, we have had to restrict our comments to those aspects of the Act on which such comments, both positive and negative, appeared to be most necessary. The first part of this brief contains these comments; they relate to nine specific subject areas, and are intended to bring out both the positive effects of the Bill and the areas in which we believe improvement is required, in which case we have made suggestions for remedying the problems perceived.

The second part of the brief contains suggestions for legislative amendments, presented in the form of comparative tables showing the text of the section or subsection in question, and setting out our recommendations. The third column presents comments relating to the suggested amendments.

The sub-committee of the Barreau, composed of lawyers who practice exclusively in the area of family law, thanks the Standing Committee for the opportunity to express its views on this important Bill, and expresses its hope that these recommendations and comments will be given favourable consideration.

P A R T I

GENERAL COMMENTS1. AN OVERVIEW OF THE BILL AND THE OBJECTIVES OF THE NEW ACT

The family law sub-committee of the Barreau du Québec is in general agreement with the Bill to reform divorce in Canada, and with the underlying objectives of the reform, as summarized by the federal Minister of Justice when the Bill was tabled:

(Translation) The new legislation is intended to make divorce proceedings more humane and less adversarial, and to provide for fairer resolution of the consequences of divorce and encourage agreements. It is also intended to ensure the equality of the spouses, so that within a reasonable time after the divorce the two former spouses will be able to reach economic self-sufficiency, while continuing to recognize that in some cases this objective will be unrealistic, and that the dependent spouse who is unable to become economically self-sufficient will remain in need of protection. The Act also takes into consideration the best interests of the children, and recognizes that children should, as far as possible, continue to have access to both parents after divorce.¹

Our general comments will deal with the major aspects of the reform.

1. News release from the Minister of Justice, dated May 1, 1985, and "Information Paper on the Divorce and Corollary Relief Act" issued by the Minister of Justice, May 1985.

Translator's note: this passage could not be located; it is not taken from the Information Paper or the News Release referred to.

2. DRAFTING OF THE BILL

The sub-committee is satisfied with the drafting of the Bill, particularly when this Bill is compared to previous proposals for reform. The Divorce Act is legislation which must be accessible and easily understood by all Canadians, because of the subject matter it governs and the broad extent of its daily usage. However, there should still be several changes made with respect to the use of certain terms, and it is our opinion that in so far as it is possible terms should be used that are already broadly used in the francophone legal community in Canada (for example, the word "demande" comes to mind). We shall return to this question in our specific comments. However, on the whole, the drafting of the Bill is entirely satisfactory.

3. GROUNDS FOR DIVORCE

The sub-committee is satisfied with the proposals in the Bill relating to the grounds for divorce. We are pleased that Parliament has adopted marriage breakdown as the sole ground for divorce, and we agree that the breakdown of a marriage is established when the spouses have lived separate and apart for at least one year, when the respondent has committed adultery, or when he or she has treated the applicant with physical or mental cruelty of such a kind as to render intolerable the continued cohabitation of the spouses. We also welcome the abandonment of matrimonial offences in the determination of the spouses' support obligations. The Act is therefore a major and laudable simplification of the grounds for divorce, and the facts on which a divorce may be granted seem to be us to be in line with what is accepted by Canadian society as a whole.

With respect to the requirement that the spouses live separate and apart for one year prior to the granting of the divorce, in the absence of evidence of adultery or physical or mental cruelty, we share the view of Parliament that this is the appropriate time requirement. First, it is wise to wait until the spouses have lived separate and apart for at least one year before finding that there has been a marriage breakdown; secondly, there is no benefit in prolonging a relationship that has ceased to function, and it would be futile and harsh to require a longer period of separation before determining that the relationship has broken down. In addition, if this criterion is adopted as evidence of marriage breakdown, it will often be unnecessary to rely on fault in order to obtain a divorce, so that antagonism between spouses when they separate will be decreased, and there will be an atmosphere favourable to agreements and a fairer settlement of the issues in the divorce. Finally, the fault of

either of the spouses will only be the evidence, rather than the cause, of the marriage breakdown, so that we may hope that, as much as possible, spouses will be able to obtain a divorce without having to rely on the fault of either.

4. SUPPORT

The Bill sets out the factors that should be taken into consideration by the court when a support order is made, and specifically states the objectives of the order, depending on whether it is for the benefit of one of the spouses or of the children. These criteria appear to be entirely appropriate. In such difficult and important matters as support, when the court has broad powers to weigh the circumstances and great discretion in making its order, it was becoming more and more evident that the courts and the parties to the proceedings should be given guides of this nature, in order to promote a more consistent approach to support orders. The family law sub-committee of the Barreau du Québec is therefore satisfied with the proposals on this subject set out in the Bill.

The sub-committee is also in agreement with the factors and objectives that have been proposed. It is satisfied that the Act should encourage the spouses to be financially independent after the divorce, while recognizing that attainment of this objective may be impossible in some circumstances. The sub-committee is pleased that there will be consideration, in determining the amount of support, of the length of time the spouses cohabited, the division of functions between the spouses during cohabitation, and any advantages or disadvantages to the spouses arising from the marriage, its breakdown, or the divorce. Finally, the sub-committee is very pleased that there will be recognition that both spouses are financially responsible for the children, and recognition of the financial consequences of caring for the children. These factors and objectives, in our opinion, provide fair treatment for both spouses, by recognizing the obligations that accompany marriage and the contribution of the spouse who remains at home to care for children and assume

responsibility for domestic tasks, by respecting the equality of the spouses, and by acknowledging that one of the goals of the divorce is to permit the former spouses to rebuild their lives.

However, the sub-committee is opposed to the provision in subsection 17(3) of the Bill that a support order may only be varied if there are "material" changes in the condition of the parties. As Madam Justice Claire L'Heureux-Dubé, of the Court of Appeal of Quebec, wrote in *Droit de la famille* 193 J.E. 85-380 (C.A.):

(Translation) In questions of support, of the things that are necessary in order to live, a few dollars can sometimes make all the difference between a decent life and a daily burden, between some security for the future and total insecurity. And it is only over a period of months and years that the lack of income and the insufficiency of one's resources are felt. Even if the amount in question seems objectively minimal, it takes on great importance in (certain) circumstances ... In this area, the maxim de minimis non curat lex does not apply. Children are often the victims of unfair parcimony, when it is the non-custodial parent who must make sacrifices. (p 13)

Any change in the condition of the parties may, depending on the circumstances, lead to a need to vary a support order, and we believe that the Act should leave to the court the duty to determine whether it is truly appropriate to take the change into account or not, as it is now permitted to do. We therefore believe that the word "appréciables" should be removed from the French version of subsection 17(3), and that the English version should be changed to read "changes" rather than "any material change".

On the other hand, the sub-committee recognizes that it may on occasion be desirable for there to be a specific duration or an expiry date for a support obligation, and approves the provisions of the Bill to that effect. We agree that a support obligation that has terminated should generally not be revived, except within the limits set out in subsection 17(8) of the Bill.

However, the sub-committee notes that the present Bill does not deal at all with the question of late applications, that is, a support application by a spouse for himself or herself, made for the first time after the divorce. The problem is particularly difficult when the application is made long after the divorce. We might point out that the limitations imposed by subsection 17(8) after the termination of payment of support do not exist in the case of a late application, a situation which appears to us to be entirely illogical and discriminatory. In addition, the problems caused by the fact that a spouse may claim support long after the dissolution of the marital relationship, when that spouse was most often totally independent in the interim, have often been referred to critically by the courts, and have created grave injustices for those subject to such orders. The resultant uncertainty in which spouses may find themselves, and the difficulties that result in negotiating a final divorce settlement, are unacceptable. The new legislation must provide a final and absolute solution to this problem. When no support is granted to either spouse for himself or herself at the time the divorce is granted, the Act should provide that neither spouse may make a claim for support for himself or herself after a certain period of time - either by setting a specific time period for making such an application, or by permitting a court to decide that the right to support has been extinguished.

Finally, the sub-committee notes that the Bill does not formally recognize the importance of separation and divorce agreements, and the fact that such agreements should not be set aside, once they are put into the form of a judgment or have been put into effect with the consent of the spouses (in the common law provinces), unless there is a serious and over-riding reason, and then only if it is necessary to prevent a grave injustice. The sub-committee believes that Parliament must codify and recognize this principle, which has been recognized by the courts, and which encourages the spouses to enter into agreements when they divorce and recognizes that they should themselves have primary responsibility for and control over the arrangements made for the termination of their marital relationship.

The principle must be that "any agreement respecting support or property and intended by the parties to be final, including an agreement providing that a spouse renounces future rights to support, shall remain final when it has been put into the form of a judgment or has been put into effect with the consent of the spouses (in the common law provinces); anyone who seeks to have such an agreement set aside shall have the burden of proving that there is a serious and over-riding reason why it should be set aside and that it is necessary to do so in order to prevent a grave injustice".

5. CHILDREN

The family law sub-committee of the Barreau du Québec is very pleased that the Bill recognizes that the best interests of the child must be of prime importance in decisions affecting the child. This provision is the recognition of a long process of legal evolution, which has now firmly established this principle. However, it appears to us that the terms used in subsections 16(5) and 17(4) are inappropriate, in that they provide that the best interests of the child are the only criterion for the decision, when this should rather be the determining, or primary, criterion. The best interests of the child are not determined in the abstract, and there must be consideration of all the circumstances of the case; in addition, when the best interests of the child can be served as well by one decision as by another, there must clearly be consideration of other circumstances in order to decide what should be done.

The sub-committee is satisfied as well that the Bill formally recognizes the existence of joint custody.

In addition, the sub-committee notes the importance of the fact that the Bill recognizes the equal right of the child to access to each of his or her parents after the divorce. However, the sub-committee considers that the wording of subsections 16(6) and 17(7) on this point is not satisfactory or adequate.

We note, first, that this right should be reciprocal, since the parents should also be able to communicate with the child to the same extent, unless there is good reason to the contrary. In addition, the Bill does not specify what effect the principle of the right of access will have on a custody order.

Nor does the Bill provide any specific direction on the means to be taken to promote exercise of this right, or provide any other tool for the court to intervene, or any specific sanction in the event that the right of one of the spouses to access is not respected. The various manoeuvres by one spouse to prevent the child and the other parent from exercising this fundamental right has become an increasingly frequent and extremely difficult problem. In our opinion, Parliament should give very specific consideration to this problem, and provide the courts with the means to intervene.

We believe that the Bill must formally recognize that "an order under subsections 16(6) and 17(7) shall ensure frequent and continuing contact between the child and both of his or her parents after the divorce; the child must be able to communicate with each of them to an equal extent, and this right shall be reciprocal". The Bill should provide that "anyone who opposes the application of this principle must prove that such objection is well founded".

In addition, the Bill must provide that "in making a custody order, the court shall consider, inter alia, which of the parents is prepared to facilitate frequent and continuing contact between the child and the non-custodial parent", as is the case in the California legislation as amended in 1980.

It is also of utmost importance, in order to ensure that the rights of the child and of the parents are respected, that orders respecting children be enforced. In addition to use of penal sanctions such as contempt of court, the Bill should

provide for "civil" remedies for this purpose. Penal sanctions should only be used as a last resort; they are of doubtful effectiveness when the goal is to ensure the welfare of the child and the maintenance or establishment of significant, unhindered contact between the child and the non-custodial parent.

Violations of custody orders are now punishable under the Criminal Code in cases of abduction of the child by the non-custodial parent (section 250.1 of the Code). All Canadian provinces have as well enacted legislation relating to the civil aspects of interprovincial or international child abduction, and giving effect to the Convention of The Hague of October 25, 1980. However, there is no provision now in existence to protect the relationship between the child and the non-custodial parent.

In order to ensure that access orders do not continue to be of such little effect, the Bill should provide for a statutory obligation on the custodial parent to give at least thirty days notice to the spouse who is entitled to access pursuant to a court order, when the child will be changing residence, and to advise the non-custodial parent of the place where the child will then be residing and the date on which the change will occur. Such prior notice will avoid the common situation in which a parent is unable to exercise his or her access rights because the child's whereabouts is unknown, and will permit that parent to apply to the court if he or she believes that the change of residence makes it necessary to vary the custody order. Such a provision is of particular importance when the custodial parent is changing provinces or countries, or is moving to a distant location, sometimes out of simple malice toward the other spouse

(for an example of this sort of abuse and the problems caused when a custodial parent moves, and the child takes up residence in a foreign country, see the recent decision of the Court of Appeal of Quebec in *Droit de la famille* 190 J.E. 85-345 (C.A.) and the judgment at trial reported under the name *Okapuu v Von Veh*, 1982 C.S. 409). This is not a measure to be used in order to deny the custodial parent the opportunity to take up residence in the place of his or her choice after the divorce, but rather to ensure that in so doing he or she respects the right of the child and the parent entitled to access.

When difficulties arise in exercising access rights, the courts must also have the power to order that the parents and the child submit to psychological evaluation and, in appropriate cases, to family therapy in order to discover the cause of the difficulties and to seek corrective measures. The courts do not now have such power, so that judges all too often find themselves powerless to take any action, although they acknowledge that action is indeed necessary.

A judge should also have the power, for preventive purposes, to require one or both parents to submit a plan showing how the decision granting him or her custody of the child will be carried out, when there are or real or apprehended problems with exercising access rights; the California legislation provides for such a requirement, and it appears to us to be entirely appropriate.

Finally, the Act should provide that a parent who is entitled to access pursuant to the specific terms of an order should be able to use the remedy of habeas corpus if he or she

is prevented by the custodial parent from exercising access. This is an effective, expeditious remedy, and it is needed in order to avoid delay, particularly when there is an urgent situation such as when a child is about to leave on vacation, or the day before a special event.

Parliament should therefore review the provisions of the Bill relating to the right of the child to be able to communicate equally with both his or her parents after the divorce, and the reciprocal right of the parents, and should give the courts the means to intervene to ensure that the rights of both child and parents are respected. Otherwise, these statements will remain in the realm of pious wishes, and the rights of the people involved will be no better protected than before.

6. MEDIATION

The sub-committee agrees with the provisions of sub-section 9(2) of the Bill, which recognizes that it is beneficial for the spouses to make use of mediation in order to settle the disputes between them on questions arising on the divorce. However, we believe that mediation should deal only with the custody of children and the exercise of parental rights, since social workers and psychologists acting as mediators have neither the expertise nor the competence to advise and inform the parties about their rights and obligations relating to support and property.

7. PROCEDURE

The family law sub-committee of the Barreau du Québec is satisfied with the procedural simplification made possible under the Bill.

We are also happy that the Bill intends to leave the essential elements of the procedure to be followed in divorce applications to the competent authorities in each province (choice of procedural vehicle for submitting the application, rules relating to court of competent jurisdiction, rules for hearing, procedure and limitations for appeal, and so on). We are happy too that the Bill thus gives precedence in Quebec to the Code of Civil Procedure over rules of practice. The result will be greater uniformity of rules applicable to all courts dealing with family law in the province.

The sub-committee is satisfied that the limitation for appeal will be thirty days, as it is for most other kinds of appeal, rather than fifteen days as it was previously, thereby eliminating a source of errors and confusion.

Finally, the sub-committee must note the importance it attaches to the fact that the divorce process should remain a judicial process, under the authority of a judge, although formalities may be reduced to a minimum. The kinds of issues involved in a divorce - the grounds for the divorce itself, and the questions of support and child custody - are matters of public interest; they are also of considerable importance for the parties themselves. Such issues must be under judicial rather than administrative authority. It is essential that the judge continue to be the authority who will decide these

issues, and to whom the parties will refer to settle their disputes and give official sanction to their agreements.

8. THE FAMILY RESIDENCE PENDING TRIAL AND THE OBLIGATION TO
COHABIT AFTER PROCEEDINGS ARE INSTITUTED

The proposed Divorce Act does not include any provision that would permit a spouse to be relieved of his or her obligation to cohabit with the other (paragraph 10(c) of the present Divorce Act) or that would authorize the court to order that one spouse have the use of the family residence or furniture, until then used in common by both spouses, pending the trial. If this omission is not corrected, it will cause great difficulty for divorcing spouses. Quebec legislation in this area does not apply to divorce, and we might wonder whether a provincial Act relating to these questions would be constitutionally valid. (In any event, it would be preferable to avoid having this question put to the courts with the resultant endless debate at the expense of the parties.) In order to avoid a legal vacuum on a matter of such importance to the family, we might hope that the federal Parliament will legislate in this matter, as it did in the present Divorce Act. The sub-committee recommends that the Bill adopt the idea that "an application for divorce releases the spouses from the obligation to live together", and that "the court may order either spouse to leave the family residence during the proceedings; it may also authorize either spouse to temporarily retain certain furniture that until that time had been in common use", as Articles 546 and 547 of the Civil Code of Quebec now provide in respect of separation as to bed and board.

9. PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE SPOUSE RELATING TO
PENSIONS AND ANNUITIES OF THE OTHER SPOUSE

After a divorce, under the present Act, a spouse normally loses all rights relating to pensions and annuities of the other spouse, including entitlement to a pension normally paid to the surviving spouse after the death of a pensioner and entitlement to division of pension rights. This situation creates serious injustice, particularly in the cases of women who have never had outside employment and whose marriages have broken down after a long period of cohabitation during which they were fully occupied in caring for the family and the children.

When the federal Minister of Finance tabled his budget, he announced his intention to make a number of changes in the area of pensions, in order to provide greater protection for the spouse of a participant in a retirement or pension plan. The family law sub-committee of the Barreau du Québec believes that this is now even more necessary, since the draft Divorce Act does not adopt paragraph 9(1)(f) of the present Act, which provides that a court may refuse to grant a divorce in certain circumstances, when to do so would be unduly harsh or unjust for one of the spouses or would prejudice the making of maintenance arrangements for either spouse.

The sub-committee believes that it is urgent that legislation relating to private and public pensions and the Canada Pension Plan be amended to provide for the establishment of an obligatory pension for the surviving spouse where there is not already such provision, as the Minister of Finance has proposed,

and for payments to continue to be paid when the surviving spouse remarries. In cases of marriage breakdown, it is absolutely necessary for the law to provide for a division of pension rights or benefits, on a pro rata basis, based on the number of years of cohabitation, to ensure a measure of financial stability for the former spouse, unless the spouses or the courts decide otherwise. There might also be provision that a spouse would not automatically lose his or her status as "widow(er)" as a result of divorce, on certain conditions, based pro rata on the number of years of cohabitation.

We therefore believe that it is absolutely necessary to give effect to the proposals of the Minister of Finance and to supplement them, where necessary, as an essential measure in carrying out this reform of divorce legislation in Canada in order to provide appropriate relief from the consequences of divorce.

P A R T I I

Translator's note:

A number of the changes proposed by the sub-committee relate to the French version of the Bill and proposed changes to terms used in the Bill. Where this is the case, the present and proposed versions of the Bill are set out in French, with the comments explaining the change proposed. No English translation is given for the proposed changes where they appear to relate solely to the French version of the Bill. Where the proposed change is more general, an English version of the proposal is provided, and where necessary there is an indication of any changes unique to the French version in the proposal as well.

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>HOUSE OF COMMONS OF CANADA BILL C-47 AN ACT RESPECTING DIVORCE AND COROLLARY RELIEF HER MAJESTY, BY AND WITH THE ADVICE AND CONSENT OF THE SENATE AND HOUSE OF COMMONS OF CANADA, ENACTS AS FOLLOWS:</p> <p>SHORT TITLE</p> <p>1. This Act may be cited as the Divorce and Corollary Relief Act.</p>	<p>1. This Act may be cited as the Divorce Act, 1985.</p>	<p>The title "Divorce and Corollary Relief Act" is intended to distinguish this new Act from the current Divorce Act. However, the current Act also contains corollary relief. The family law sub-committee of the Barreau du Québec believes that it would be useful to borrow the practice in France of referring to the years Acts were enacted. Thus, the Divorce Act (Chapter D-8) could be entitled "Divorce Act, 1968" and Bill C-47, once enacted, would be "Divorce Act, 1985".</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>2.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.</p> <p>(...)</p> <p>"action en divorce" Action exercée devant une juridiction par l'un des époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir un divorce assorti ou non d'une ordonnance alimentaire ou d'une ordonnance de garde, ou des deux.</p>	<p>"demande en divorce" Demande exercée devant une juridiction par l'un des époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir un divorce assorti ou d'une ordonnance alimentaire ou d'une ordonnance de garde, ou des deux.</p> <p>"demande en mesures accessoires" Demande exercée devant une juridiction par l'un des ex-époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir une ordonnance alimentaire ou une ordonnance de garde, ou les deux.</p>	<p>The family law sub-committee of the Barreau du Québec believes that the Bill should retain the terms used by the francophone legal community in Canada, and more particularly, the terms used in Quebec. The Quebec Code of Civil Procedure was recently amended, following adoption of family law reform measures: it uses the generic term "<u>demande</u>", which includes "<u>déclarations</u>" and "<u>requêtes</u>".</p> <p>See the comments relating to the expression "<u>action en divorce</u>".</p> <p>Translator's note: the English word used in the Civil Code is "motion". There is no indication whether the sub-committee proposes any corresponding change in the English version of the Bill.</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>"action en modification" Action exercée devant une juridiction par l'un des ex-époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir une ordonnance modificative.</p> <p>(...)</p>	<p>"demande en modification" De- mande exercée devant une juri- diction par l'un des ex-époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir une ordonnance modificative.</p>	<p>See comments relating to the expression "<u>action en divorce</u>".</p>
<p>"tribunal" Selon la province, l'une des ju- ridictions suivantes:</p> <p>a) la division ou la chambre de première ins- tance de la Cour suprême de l'Ontario, de la Nou- velle-Écosse ou de Terre-Neuve;</p> <p>b) la Cour supérieure du Québec;</p>	<p>Use the word "<u>tribunal</u>" throughout where the Bill uses the term "<u>juridiction</u>", and where that term may be used analogously for a court.</p>	<p>The definition of "<u>tribunal</u>" is satisfactory. However, it appears that this word is used almost not at all by the drafters of the Bill. "<u>Tribunal</u>" should be used instead of "<u>juridiction</u>" throughout where the context indicates that that word means "court". "<u>Juridiction</u>" is rather an abstract term, and it is therefore curious for the Bill to provide that it is the duty of the "<u>juridiction</u>" to direct inquiries to the spouse (subsection 10(1)). We might wonder whether it is sensible to have a definition when the term defined is used nowhere in the provisions of the Act.</p>
<p>c) la Cour suprême de la Colombie-Britannique ou de l'Île-du-Prince- Édouard;</p> <p>d) la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brun- swick, du Manitoba, de la Saskatchewan ou de l'Alberta;</p> <p>e) la Cour suprême du territoire du Yukon ou des territoires du Nord- Ouest.</p>		

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>Est comprise dans cette définition toute autre juridiction d'une province dont les juges sont nommés par le gouverneur général et qui est désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil de cette province comme tribunal pour l'application de la présente loi.</p> <p>(2) Est considéré comme enfant à charge au sens du paragraphe (1) l'enfant des deux époux ou ex-époux :</p> <p>a) pour lequel ils tiennent lieu de père et mère ;</p> <p>b) dont l'un est le père ou la mère et pour lequel l'autre en tient lieu.</p>	<p>(2) Est considéré comme enfant à charge au sens du paragraphe (1) l'enfant :</p> <p>a) pour lequel les deux époux ou ex-époux tiennent lieu de père et mère ;</p> <p>b) à l'égard duquel l'un des époux ou ex-époux est le père ou la mère et pour lequel l'autre en tient lieu.</p>	<p>This amendment is intended to avoid the interpretation difficulties caused by the wording in the Bill of the portion of subsection (2) which precedes paragraphs (a) and (b). The way the subsection now reads, the child of the marriage must be a child of both spouses or former spouses, which is entirely contrary to the intention of paragraphs (a) and (b).</p> <p>Translator's note: this problem does not appear to arise in the English version of the Bill.</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(3) L'emploi de "demande" pour désigner une action engagée devant une juridiction n'a pas pour effet de limiter l'action à cette désignation, ni à la forme et aux modalités que celle-ci implique, l'action pouvant recevoir la désignation, la forme et les modalités prévues par les règles de pratique et de procédure applicables à cette juridiction.</p>	<p>(3) L'emploi de "action" pour désigner une demande engagée devant une juridiction n'a pas pour effet de limiter la demande à cette désignation, ni à la forme et aux modalités que celle-ci implique, la demande pouvant recevoir la désignation, la forme et les modalités prévues par les règles de pratique et de procédure applicables à cette juridiction.</p>	<p>On the basis of our recommendation that the word "<u>action</u>" in the definitions be replaced by the word "<u>demande</u>", this is merely an amendment for consistency.</p>
<p>JURISDICTION</p> <p>3(1) A court in a province has jurisdiction to hear and determine a divorce proceeding if either spouse has been habitually resident in the province for at least one year immediately preceding the commencement of the proceeding.</p>	<p>3(1) A court in a province has jurisdiction to hear and determine a divorce application if either spouse has been ordinarily resident in the province for at least one year immediately preceding the commencement of the application and if that spouse has actually resided in the province for at least ten months of that year.</p>	<p>The Bill does away with the criterion of domicile. It also replaces the words "ordinarily" and "actually", used in the present Divorce Act, with "habitually resident". The text of the present Act, however, has proved appropriate, and the case law is clear and satisfactory. For this reason, the family law subcommittee of the Barreau du Québec suggests that the terminology used in the Act be retained.</p>

BILL

RECOMMENDATIONS

COMMENTS

This would have the effect of avoiding a period of what could be several years of uncertainty in the case law. Finally, the terminology suggested in the Bill would have the specific effect of prohibiting spouses who reside several months of the year abroad from bringing a divorce proceeding in Canada.

However, even as amended, the text of this section remains incomplete. Spouses who have resided in Canada for more than a year, but who have changed province in the year preceding commencement of the divorce application, are penalized. They cannot bring proceedings, as they could have done had they not moved. They must wait until they have resided one year in their new province. Thus the Bill penalizes Canadian citizens who have exercised their right under section 6 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which provides:

BILL

RECOMMENDATIONS

COMMENTS

- 6(1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.
- (2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right
- (a) to move to and take up residence in any province, and
 - (b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

A spouse who has resided in Canada for more than one year should be able to commence divorce proceedings somewhere in Canada. The sub-committee therefore recommends that a provision containing the following idea be added to section 3:

When no court in a province has jurisdiction to hear a divorce application and one of the spouses has resided in Canada for at least one year, the Federal Court - Trial Division shall have exclusive jurisdiction to decide the province in which the spouses should apply to a court.

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>4. A court has jurisdiction to hear and determine a corollary relief proceeding if the court has granted a divorce to either or both former spouses.</p>	<p>4. The court which has pronounced a divorce has jurisdiction to hear and determine a corollary relief proceeding.</p> <p>Replace the word "affaire" with the word "<u>demande</u>" throughout where this word appears in the Bill.</p> <p>Translator's note: there is no indication whether any change was intended in the English version ("proceeding").</p> <p>5(1) A court in a province has jurisdiction to hear and determine a variation proceeding if</p> <p>(a) that court made the order which it is sought to vary; or</p> <p>(b) both former spouses no longer reside in the province where the order was made, and either former spouse is habitually resident in the province at the commencement of the application; or</p> <p>(c) both former spouses accept the jurisdiction of the court.</p>	<p>The sub-committee of the Barreau believes that it is closer to the new spirit of the Divorce Act, which adopts marriage breakdown as the sole ground for divorce, to use the expression "pronounce the divorce" than "grant the divorce".</p> <p>Again, the term "<u>demande</u>" is closer to the vocabulary used by the legal community in Quebec in family matters.</p> <p>For financial and administrative reasons, it is wiser for the variation proceeding to be heard by the court which made the original order. However, an exception should be added to this principle covering cases in which both former spouses no longer reside in the province where the order was made: paragraph 5(1)(a) of the Bill would then apply.</p> <p>Translator's note: the word "action" ("proceeding") has been changed to "<u>demande</u>" in the proposed French version of this subsection.</p>
<p>5(1) A court in a province has jurisdiction to hear and determine a variation proceeding if</p> <p>(a) either former spouse is habitually resident in the province at the commencement of the proceeding; or</p> <p>(b) both former spouses accept the jurisdiction of the court.</p>		

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p><u>Section 6</u></p> <p>9(2) It is the duty of every barrister, solicitor, lawyer or advocate who undertakes to act on behalf of a spouse in a divorce proceeding to discuss with the spouse the advisability of negotiating the matters that may be the subject of a support order or a custody order and to inform the spouse of the mediation facilities known to him that might be able to assist the spouses in negotiating those matters.</p>	<p>Replace the expression "<u>l'affaire</u>" with "<u>le dossier</u>".</p> <p>9(2) It is the duty of every barrister, solicitor, lawyer or advocate who undertakes to act on behalf of a spouse in a divorce proceeding to discuss with the spouse the advisability of negotiating the matters that may be the subject of a support order or a custody order and to inform the spouse of the mediation facilities known to him that might be able to assist the spouses in negotiating such of those matters as relate to a custody order and the terms of such an order.</p>	<p>We have not considered it necessary to retranscribe section 6 here in its entirety for a simple recommendation on vocabulary.</p> <p>The family law sub-committee is afraid that the present wording of this section in the Bill will again further encourage mediation facilities to negotiate settlements of financial clauses, when they have neither the competence nor the expertise to do so. The activities of mediation facilities should be limited to negotiations relating to custody orders and access rights.</p>
<p>10(1) In a divorce proceeding, it is the duty of the court, before considering the evidence, to direct such inquiries to the spouse bringing the proceeding and, where the proceeding is defended, to the spouse against whom the proceeding is brought as the court deems necessary to ascertain if there is any possibility of the reconciliation of the spouses, unless the circumstances of the case are of such a nature that it would clearly not be appropriate to do so.</p>	<p>10(1) In a divorce proceeding, it is the duty of the court, before considering the evidence, to be satisfied as to whether there is any possibility of the reconciliation of the spouses, unless the circumstances of the case are of such a nature that it would clearly not be appropriate to do so.</p> <p>Translator's note: the word "<u>action</u>" ("<u>proceeding</u>") has been changed to "<u>demande</u>" in the French version of this subsection.</p>	<p>This paragraph of the Bill seems to contradict paragraph 25(2)(b) which permits proceedings to be conducted without an oral hearing. The amendment suggested by the subcommittee would eliminate this contradiction.</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>12(1) Subject to this section, a divorce takes effect thirty days after the day on which the judgment granting the divorce is rendered.</p>	<p>12(1) Subject to this section, a divorce takes effect upon expiry of a thirty-day period following the day on which the judgment granting the divorce is rendered.</p>	<p>This paragraph must be interpreted as giving effect to the divorce on the thirtieth day following the date of the judgment. Read together with subsection 21(2), however, it has the effect of limiting the time for appeal to twenty-nine days rather than thirty. The sub-committee's recommendation is therefore intended to provide uniformity in the appeal periods, which are normally thirty days.</p>
<p>15.(5) En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction tient compte de la situation, des sources et des besoins de chacun des époux et de tout enfant à charge qui fait l'objet d'une demande alimentaire, ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent, y compris la durée de la cohabitation des époux et les fonctions qu'ils ont remplies au cours de celle-ci, à l'exclusion de toute faute commise par l'un d'eux relativement au mariage.</p>	<p>15.(5) En rendant une ordonnance conformément au présent article, le tribunal tient compte de la situation, des ressources et des besoins de chacun des époux et de tout enfant à charge qui fait l'objet d'une demande alimentaire, ainsi que des autres circonstances les concernant, y compris la durée de la cohabitation des époux et les fonctions qu'ils ont remplies au cours de celle-ci, à l'exclusion de toute faute commise par l'un d'eux relativement au mariage.</p>	<p>Because there may be a time limit on an order, and the court may impose such terms, conditions and restrictions as it thinks fit and just, the sub-committee believes that a court hearing such an application should be able to consider the parties' future circumstances. While the English version permits this, the French version uses the expression "ainsi que des autres circonstances <u>OU ILS SE TROUVENT</u>" (and other circumstances of the spouses at the time), and thereby prevents the judge from considering the parties' future situation.</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>16(1) A court of competent jurisdiction may, on application by a spouse, make an order respecting the custody of or the access to, or the custody of and access to, any or all children of the marriage.</p>	<p>Translator's note: one proposed change relates only to the French version:</p> <p>"jurisdiction" changed to "<u>tribunal</u>".</p> <p>16(1) A court of competent jurisdiction may, on application by either or both of the spouses, make an order ...</p>	<p>The amendment suggested by the sub-committee relates specifically to joint custody situations. Furthermore, such joint applications are contemplated in subsection 2(1) of the Bill (definition of "corollary relief proceeding"). The definition of a divorce proceeding also sets out the possibility of a joint proceeding, and subsection 8(1) of the Bill specifically provides for this. Why should subsection 16(1) not contain a similar provision?</p>
<p>(2) Where an application is made under subsection (1), the court may, on application by a spouse, make an interim order respecting the custody of or the access to, or the custody of and access to, any or all children of the marriage pending determination of the application under subsection (1).</p>	<p>See translator's note under preceding subsection.</p> <p>16(2) Where an application is made under subsection (1), the court may, on application by either or both of the spouses, make an interim order ...</p>	<p>Same comment as for preceding subsection.</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(5) In making an order under this section, the court shall take into consideration only the best interests of the child of the marriage as determined by reference to the condition, means, needs and other circumstances of the child.</p>	<p>See translator's note under preceding subsection.</p> <p>(5) In making an order under this section, the court shall give primary consideration to the best interests of the child of the marriage as determined by reference to the condition, means, needs and other circumstances of the child.</p> <p>Translator's note: two proposed changes relate only to the French version:</p> <p>"<u>jurisdiction</u>" changed to "<u>tribunal</u>";</p> <p>"<u>doit pouvoir communiquer</u>" (should have as much communication with) changed to "<u>doit pouvoir être en contact</u>" (should have as much contact with).</p> <p>(6) In making an order under this section, the court shall give effect to the principle that a child of the marriage should have as much contact with each spouse as is appropriate in the circumstances.</p>	<p>See our general comments under the heading "Children": the best interests of the child should be the primary criterion, but not the only criterion.</p> <p>The term "communicate", in the minds of the members of the sub-committee, has a more intellectual connotation than the words used in the English version, and for this reason the sub-committee suggests another expression.</p> <p>In addition, the sub-committee believes that the principle of promoting contact by the child with both spouses should also operate in the other direction.</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>17(3)In making a variation order in respect of a support order, the court shall take into consideration any material change in the condition, means, needs and other circumstances of each former spouse and of any child of the marriage for whom support is or was sought occurring since the making of the support order or the last variation order made in respect of that order, as the case may be.</p>	<p>17(3)In making a variation order in respect of a support order, the court shall take into consideration any change* in the condition, means, needs and other circumstances of each former spouse and of any child of the marriage for whom support is or was sought occurring since the making of the support order or the last variation order made in respect of that order, as the case may be.</p> <p>*Translator's note: this is a translation of the proposed amendment; see the accompanying comment by the sub-committee for the proposed English version.</p>	<p>The sub-committee is afraid that the presence of the word "material" in this subsection of the Bill will place substantial limits on the discretion of the judge who will have to consider an application for a variation order. The sub-committee believes that the present law should be retained in this respect, so that the court may take into consideration any change occurring in the condition of the parties. In the English version, the beginning of the subsection should read as follows:</p> <p>"In making a variation order in respect of a support order, the court shall take into consideration changes in the condition, ..."</p>
<p>(4)In making a variation order in respect of a custody order, the court shall take into consideration only the best interests of the child of the marriage as determined by reference to any material change in the condition, means, needs and other circumstances of the child occurring since the making of the custody order or the last variation order made in respect of that order, as the case may be.</p>	<p>(4)In making a variation order in respect of a custody order, the court shall give primary consideration to the best interests of the child of the marriage as determined by reference to any material change in the condition, means, needs and other circumstances of the child occurring since the making of the custody order or the last variation order made in respect of that order, as the case may be.</p>	<p>See our general comments under the heading "Children": the best interests of the child are not the sole criterion to be considered.</p> <p>Translator's note: for both subsections (3) and (4) see also note under subsection 16(1) re: change of "<u>jurisdiction</u>" to "<u>tribunal</u>".</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(7) In making a variation order varying a custody order, the court shall give effect to the principle that a child of the marriage should have as much contact with each former spouse as is appropriate in the circumstances.</p>	<p>Translator's note: see note under subsection 16(6) re changes in French version.</p> <p>(7) In making a variation order varying a custody order, the court shall give effect to the principle that a child of the marriage should have as much contact with each former spouse as is appropriate in the circumstances, and <u>vice versa</u>.</p>	<p>Same comment as for subsection 16(6).</p>
<p>(8) Par dérogation au paragraphe (1), la juridiction ne peut modifier l'ordonnance alimentaire dont la durée de validité est déterminée ou dépend d'un événement précis, sur demande présentée après l'échéance de son terme ou après l'arrivée de cet événement, en vue de la reprise du versement des aliments, que si elle est convaincue des faits suivants:</p>	<p>(8) Par dérogation au paragraphe (1), le tribunal ne peut modifier l'ordonnance alimentaire dont la durée de validité est déterminée ou dépend d'un événement précis, sur demande présentée après l'échéance de son terme ou après l'arrivée de cet événement, en vue de la reprise du versement des aliments, que s'il est convaincu des faits suivants:</p>	<p>The expression "<u>versement des aliments</u>" (payment of support) appears to us to be closer to daily legal reality. As well, various sections in the Bill use the expression "<u>verser une prestation</u>" (pay a sum).</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>18(1) In this section and section 19, "Attorney General", in respect of a province, means</p> <p>(a) for the Yukon Territory, the member of the Council of the Yukon Territory designated by the Commission of the Yukon Territory,</p> <p>(b) for the Northwest Territories, the member of the Council of the Territories designated by the Commissioner of the Northwest Territories, and</p> <p>(c) for the other provinces, the Attorney General of the province,</p> <p>and includes any person authorized in writing by the member or Attorney General to act for him in the performance of a function under this section of section 19;</p> <p>"provisional order" means an order made pursuant to sub-section (2).</p>		<p>The family law sub-committee of the Barreau must categorically oppose this new legal concept, the provisional order provided for in sections 18 to 20 of the Bill. These sections are in effect unacceptable derogations from recognized principles of law, such as the rule of audi alteram partem, the opportunity to cross-examine the adverse party and his or her witnesses, the hearing of any case by the same tribunal, notice to the defendant before judgement is rendered (whether or not judgment is conditional), and so on.</p> <p>In its general comments, the sub-committee noted the importance that it attaches to the fact that the divorce process should remain a judicial process under the authority of a judge. Even if a conditional order is limited to an order varying a support order, the sub-committee cannot see how and with what effect an application for such an order could be heard by two different people who may have totally opposite views.</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(2) Notwithstanding subsection 17(1), where an application is made to a court in a province for a variation order in respect of a support order and</p> <p>(a) the respondent in the application is habitually resident in another province, and</p> <p>(b) in the circumstances of the case, the court is satisfied that the issues can be adequately determined by proceeding under this section and section 19,</p> <p>the court may make a variation order without notice to and in the absence of the respondent, but such order is provisional only and has no legal effect until it is confirmed in a proceeding under section 19 and where so confirmed it has legal effect in accordance with the terms of the order confirming it.</p>		<p>The recommendation suggested by the sub-committee with respect to subsection 5(1), concerning the jurisdiction of the court in cases of variation applications, is in our opinion an appropriate solution, the effect of which would be that all aspects of a single application would be before the same court, the rules of natural justice being thereby respected.</p> <p>Finally, if Parliament decides to retain these sections, assurance would be needed that application of their provisions would remain optional.</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(3) Where a court in a province makes a provisional order, it shall send to the Attorney General for the province</p> <p>(a) three copies of the provisional order certified by a judge or officer of the court;</p> <p>(b) a certified or sworn document setting out or summarizing the evidence given to the court; and</p> <p>(c) a statement giving any available information respecting the identification, location, income and assets of the respondent.</p>		

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(4)On receipt of the documents referred to in subsection (3), the Attorney General shall send the documents to the Attorney General for the province in which the respondent is habitually resident.</p> <p>(5)Where, during a proceeding under section 19, a court in a province remits the matter back for further evidence to the court that made the provisional order, the court that made the order shall, after giving notice to the applicant, receive further evidence.</p> <p>(6)Where evidence is received under subsection (5), the court that received the evidence shall forward to the court that remitted the matter back a certified or sworn document setting out or summarizing the evidence, together with such recommendations as the court that received the evidence considers appropriate.</p>		

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>19(1) On receipt of any documents sent pursuant to subsection 18(4), the Attorney General for the province in which the respondent is habitually resident shall send the documents to a court in the province.</p> <p>(2) Subject to subsection (3), where documents have been sent to a court pursuant to subsection (1), the court shall serve on the respondent a copy of the documents together with a notice of hearing respecting confirmation of the provisional order and shall proceed with the hearing, taking into consideration the certified or sworn document setting out or summarizing the evidence given to the court that made the provisional order.</p> <p>(3) Where documents have been sent to a court pursuant to subsection (1) and the respondent apparently is outside the province and is not likely to return, the court shall send the documents to the Attorney General for that province, together with any available information respecting the location and circumstances of the respondent.</p>		

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(4) On receipt of any documents and information sent pursuant to subsection (3), the Attorney General shall send the documents and information to the Attorney General that sent the documents to him.</p> <p>(5) In a proceeding under this section, the respondent may raise any matter that might have been raised before the court that made the provisional order.</p> <p>(6) Where, in a proceeding under this section, the respondent satisfies the court that for the purpose of taking further evidence or for any other purpose it is necessary to remit the matter back to the court that made the provisional order, the court may so remit the matter and adjourn the proceeding for that purpose.</p>		

COMMENTS

RECOMMENDATIONS

BILL

- (7)At the conclusion of a proceeding under this section, the court may make an order
- (a) confirming the provisional order without variation;
 - (b) confirming the provisional order with variation; or
 - (c) refusing confirmation of the provisional order.
- (8)The court, before making an order confirming the provisional order with variation or an order refusing confirmation of the provisional order, shall decide whether to remit the matter back for further evidence to the court that made the provisional order.

BILL

RECOMMENDATIONS

COMMENTS

(9) Where a court remits a matter pursuant to this section, the court may make an interim order requiring the respondent to pay such lump sum or periodic sums, or such lump sum and periodic sums, as the court thinks reasonable for the support of

(a) the applicant,

(b) any or all of the children of the marriage, or

(c) the applicant and any or all of the children of the marriage,

pending the making of an order under subsection (7).

(10) The court may make an order under subsection (9) for a definite or indefinite period or until the happening of a specified event and may impose such other terms, conditions or restrictions in connection therewith as it thinks fit and just.

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(11) Subsections 17(3), (5) and (6) apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of an order made under subsection (9) as if it were a variation order referred to in those subsections.</p>	<p>(12) On making an order under subsection (7), the court in a province shall</p>	<p>(a) send a copy of the order, certified by a judge or officer of the court, to the Attorney General for that province, to the court that made the provisional order and, where that court is not the court that made the support order in respect of which the provisional order was made, to the court that made the support order;</p> <p>(b) where an order is made confirming the provisional order with or without variation, file the order in the court; and</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(c) where an order is made confirming the provisional order with variation or refusing confirmation of the provisional order, give written reasons to the Attorney General for that province and to the court that made the provisional order.</p> <p>20(1) In this section, "court", in respect of a province, has the meaning assigned by subsection 2(1) and includes such other court having jurisdiction in the province as is designated by the Lieutenant Governor in Council of the province as a court for the purposes of this section.</p> <p>(2) Subject to subsection 18(2), an order made under section 15, 16 or 17 or subsection 19(9) has legal effect throughout Canada.</p>		

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>(3)An order that has legal effect throughout Canada pursuant to subsection (2) may be</p> <p>(a) registered in any court in a province and enforced in like manner as an order of that court; or</p> <p>(b) enforced in a province in any other manner provided for by the laws of that province.</p> <p>CONSEQUENTIAL AMENDMENTS</p> <p>30. Paragraph 42(b) of the French version of the <u>Merchant Seamen Compensation Act</u> is repealed and the following substituted therefor:</p> <p>"b) que le marin, bien que résident au Canada, ne pourvoit pas à l'entretien de sa femme et de ses enfants, et qu'une ordonnance de pourvoir à l'entretien de cette femme ou de cette famille, ou une ordonnance alimentaire, a été rendue par un tribunal compétent contre ce marin,"</p>	<p>Requires amendment in accordance with accompanying comment.</p>	<p>The sub-committee believes that sections 30 and 31 of the Bill must be revised by removing all discrimination on the basis of sex, replacing the word "femme" (wife) wherever it appears, with the word "conjoint" (spouse).</p>

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>31(1) Subsection 34(5) of the Pension Act is repealed and the following substituted therefor:</p> <p>"(5) A woman who has been divorced, judicially separated, or separated pursuant to a written or other agreement from a member of the forces who has died is not entitled to a pension unless she was awarded alimony, support or maintenance or was entitled to an allowance under the terms of the separation agreement, in which case the Commission may award to her</p> <p>(a) the pension she would have been entitled to as a widow of that member, or</p> <p>(b) a pension equal to the alimony, support or maintenance awarded to her or the allowance to which she was entitled under the terms of the separation agreement,</p> <p>whichever is the lesser."</p>	<p>Requires amendment in accordance with accompanying comment.</p>	

BILL	RECOMMENDATIONS	COMMENTS
<p>TRANSITIONAL PROVISIONS</p> <p>35(1)Any order made under subsection 11(1) of the <u>Divorce Act</u>, including any such order made pursuant to section 33 of this Act, and any order to the like effect made corollary to a decree of divorce granted in Canada before July 2, 1968 or granted on or after that day pursuant to subsection 22(2) of that Act may be varied, rescinded, suspended or enforced in accordance with sections 17 to 20 of this Act as if</p> <p>(a) the order were a support order or custody order, as the case may require; and</p> <p>(b) in subsections 17(3), (4) and (8), the words "or the last order made under subsection 11(2) of the <u>Divorce Act</u> varying that order" were added immediately before the words "or the last variation order made in respect of that order".</p>	<p>Add the following paragraph at the end of subsection 35(1):</p> <p>In such case the restrictions contained in subsection 17(8) do not apply.</p>	<p>The sub-committee of the Barreau believes that the transitional provisions should provide that the restrictions contained in subsection 17(8) of the Bill will not apply to a variation order varying an order under the Divorce Act, whether it is an order under subsection 11(1) of that Act or an under rendered corollary to a divorce decree granted under that Act.</p>

APPENDICE "JUST-30"

Loi sur le divorce

P.L. C-47

Juin 1985



Barreau du Québec

MÉMOIRE DE LA SOUS-COMMISSION DU BARREAU DU QUÉBEC
SUR LE DROIT DE LA FAMILLE
PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS LÉGALES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
LE 12 JUIN 1985
SUR LE PROJET DE LOI C-47
(LOI SUR LE DIVORCE)

JUIN 1985

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LA SOUS-COMMISSION
DU BARREAU DU QUÉBEC

LA SOUS-COMMISSION DU BARREAU DU QUÉBEC

Les membres :

M^e Sylviane Borenstein
M^e Claude C. Boulanger
M^e Oscar D'Amours
M^e Monique Ouellette
M^e Pierrette Rayle
M^e Andrée Ruffo
M^e Jean-Pierre Sénécal
M^e Hélène Ste-Marie

M^e Suzanne Vadboncoeur, secrétaire
Service de recherche et de législation
Barreau du Québec

Dépôt légal - 2e trimestre 1985

INDEX

INTRODUCTION

PARTIE I

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

1. L'ensemble du projet de loi et ses objectifs
2. La rédaction du projet de loi
3. Les motifs de divorce
4. Les aliments
5. Les enfants
6. La médiation
7. La procédure
8. La résidence familiale pendant l'instance et
l'obligation de faire vie commune après l'insti-
tution des procédures
9. La protection des droits du conjoint concernant les
pensions et rentes de l'autre époux

PARTIE II

- Article 1
- Article 2
- Article 3
- Article 4
- Article 5

PARTIE II (suite)

Article 6
Article 9
Article 10
Article 12
Article 15
Article 16
Article 17
Article 18
Article 19
Article 20
Article 30
Article 31
Article 35

INTRODUCTION

Le Barreau du Québec, par sa sous-commission sur le droit de la famille, est heureux de répondre à l'invitation du Comité permanent de la justice et des questions légales de la Chambre des Communes et de participer à l'élaboration de la nouvelle loi sur le divorce, appelée à remplacer celle qui gouverne la société canadienne depuis 1968.

Compte tenu du peu de temps dont elle a disposé, la sous-commission a dû limiter ses observations aux aspects du projet de loi sur lesquels des commentaires, tant positifs que négatifs, s'avèraient nécessaires. Ces commentaires se retrouvent en première partie du mémoire: touchant neuf sujets précis, ils soulignent tantôt l'apport positif du projet de loi, tantôt ses lacunes auxquelles ils tentent du reste d'apporter des remèdes.

D'autre part, la seconde partie est consacrée à des suggestions de modifications législatives présentées sous forme de tableaux comparatifs reproduisant le texte de l'article ou du paragraphe sous étude et énonçant nos recommandations. La troisième colonne fait état des commentaires relatifs aux amendements suggérés.

La sous-commission du Barreau, composée d'avocats oeuvrant exclusivement en droit de la famille, remercie le Comité permanent de lui avoir fourni l'occasion d'exprimer ses vues sur cet important projet de loi et ose espérer que ses recommandations et commentaires recevront un accueil favorable.

PARTIE I

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX1. L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI ET SES OBJECTIFS

La sous-commission du Barreau du Québec sur le droit de la famille est d'accord avec l'ensemble du projet de loi portant réforme du divorce au Canada de même qu'avec les objectifs sous-jacents à la réforme que le Ministre fédéral de la Justice résumait comme suit lors du dépôt du projet de loi:

"La nouvelle loi veut rendre la procédure de divorce plus humaine, diminuer les antagonismes, favoriser un règlement plus équitable des conséquences du divorce et encourager les ententes. La loi veut également assurer l'égalité des conjoints et faire en sorte qu'on en arrive, dans un délai raisonnable après le divorce, à une situation où les deux ex-époux soient autonomes sur le plan financier; elle reconnaît toutefois qu'il convient de tenir compte que, dans certains cas, cet objectif est irréalisable et qu'il y a lieu de protéger le conjoint à charge qui n'est pas en mesure de réaliser son indépendance financière. La loi tient également compte de l'intérêt des enfants et reconnaît que l'enfant doit, dans toute la mesure du possible, continuer à avoir accès aux deux parents après le divorce." (1)

Nos commentaires généraux porteront sur les principaux aspects de la réforme.

(1) Communiqué du Ministre de la Justice en date du 1er mai 1985 et "Document explicatif sur la loi concernant le divorce et les mesures accessoires" du Ministre de la Justice, mai 1985.

2. LA RÉDACTION DU PROJET DE LOI

La sous-commission est satisfaite de la rédaction du projet de loi, surtout si on la compare à celle des projets antérieurs. La Loi sur le divorce est une loi qui doit être accessible et compréhensible pour tous les citoyens de par les matières dont elle traite et la large utilisation qui en est faite quotidiennement. Toutefois, quelques ajustements, quant à l'emploi de certains termes, devraient encore être faits et nous sommes d'avis qu'on devrait tenter, autant que possible, de s'en tenir aux termes qui sont déjà largement utilisés par la communauté juridique francophone du pays (qu'on pense par exemple au mot "demande"). Nous y reviendrons dans nos commentaires particuliers. Mais, dans l'ensemble, le projet est tout à fait satisfaisant en ce qui concerne sa rédaction.

3. LES MOTIFS DE DIVORCE

La sous-commission est satisfaite des propositions du projet de loi quant aux motifs de divorce. Il est heureux que le législateur ait retenu comme seul motif l'échec du mariage et nous sommes d'accord avec le fait que l'échec soit établi lorsque les époux ont vécu séparés depuis au moins un an, lorsque l'intimé a commis l'adultère ou lorsqu'il a traité le requérant avec une cruauté physique ou mentale rendant intolérable le maintien de la cohabitation. Cela, d'autant plus que la faute matrimoniale ne joue plus aucun rôle dans la détermination des obligations alimentaires des conjoints. La loi se trouve donc grandement simplifiée en ce qui concerne les motifs de divorce, ce qui est heureux, et les faits pouvant justifier le prononcé d'un divorce nous paraissent conformes à ce qui est accepté par l'ensemble de la population canadienne.

Quant à la durée de la vie séparée devant précéder le prononcé d'un divorce en l'absence d'une preuve d'adultère ou de cruauté physique ou mentale, le délai d'un an retenu par le législateur nous paraît approprié. D'une part, il est sage d'attendre que les conjoints aient vécu séparément pendant au moins une année avant de conclure à l'échec de leur mariage; d'autre part, il n'y a aucun avantage à prolonger une relation qui a cessé de fonctionner et il serait inutilement rigoureux d'exiger une période de vie séparée plus longue avant de constater l'échec de l'union. Au surplus, l'adoption de cette circonstance comme preuve de l'échec du mariage rendra bien souvent inutile d'invoquer la faute pour l'obtention d'un divorce, ce qui atténuera les antagonismes lors de la rupture, encouragera les ententes et favorisera un règlement plus équitable des conséquences du divorce. Enfin, la faute de l'un des conjoints peut n'être

que l'expression, plutôt que la cause, de l'échec du mariage de sorte qu'il est souhaitable que, dans toute la mesure du possible, les époux puissent obtenir un divorce sans être obligés d'invoquer une telle faute.

4. LES ALIMENTS

Le projet de loi indique les facteurs devant être pris en compte par le tribunal lorsqu'il rend une ordonnance alimentaire, et surtout les objectifs de l'ordonnance selon qu'elle est rendue au profit de l'un des époux ou des enfants. Ces indications paraissent tout à fait appropriées. En une matière aussi importante et difficile que celle des aliments où le tribunal dispose d'un vaste pouvoir d'appréciation et d'une large discrétion, il apparaissait de plus en plus nécessaire de fournir aux tribunaux et aux justiciables de tels guides et de mieux encadrer l'ordonnance alimentaire. La sous-commission sur le droit de la famille du Barreau du Québec est donc satisfaite des propositions du projet de loi en ce sens.

La sous-commission est également d'accord avec les facteurs et objectifs proposés. Elle est satisfaite que la loi veuille favoriser l'autonomie financière des conjoints après le divorce mais reconnaisse que la réalisation de cet objectif est impossible dans certaines circonstances. Elle trouve heureux que l'on tienne compte, dans la fixation de la pension, de la durée de la vie commune, de la répartition des fonctions entre les conjoints pendant la cohabitation et des avantages ou inconvénients qui découlent, pour les conjoints, du mariage, de son échec et du divorce. Enfin, elle se réjouit que soit reconnue la responsabilité financière des deux conjoints face aux enfants et les conséquences économiques qui découlent de leur soin. Ces facteurs et objectifs nous paraissent rendre justice aux deux conjoints en ce qu'ils reconnaissent les obligations qui accompagnent le mariage, valorisent la contribution du conjoint au foyer qui prend soin des enfants et assume les tâches domestiques, respectent l'égalité des conjoints et tiennent compte de

l'un des buts du divorce qui est de permettre aux ex-époux de refaire leur vie.

La sous-commission s'oppose toutefois à ce que la modification d'une ordonnance alimentaire ne puisse plus être demandée que lorsque des changements "appréciables" surviennent dans la situation des parties ainsi que le prévoit l'article 17 (3) du projet de loi. Comme le soulignait récemment Madame le juge Claire L'Heureux-Dubé, de la Cour d'appel du Québec, dans Droit de la famille 193 J.E. 85-380 (C.A.):

"En matière d'aliments, de choses nécessaires à la vie, quelques dollars peuvent parfois faire toute la différence entre une vie décente et un fardeau quotidien, entre une certaine assurance du lendemain et l'insécurité la plus complète. C'est par ailleurs sur une période de mois et d'années que se répercutent le manque à gagner et l'insuffisance de ressources. Même si la somme en jeu paraît objectivement minime, elle acquiert une importance certaine et significative dans (certaines) circonstances... En cette matière, la maxime "de minimis non curat lex" n'a pas sa place. Les enfants sont souvent les victimes d'une parcimonie injustifiée, quand ce n'est pas le parent qui en a charge qui doit se sacrifier."
(p.13)

Tout changement dans la situation des parties peut, suivant les circonstances, nécessiter la modification d'une ordonnance alimentaire et nous croyons que la loi, comme c'est le cas actuellement, doit laisser au tribunal le soin de déterminer s'il est vraiment approprié d'en tenir compte ou non. Nous sommes donc d'avis que le mot "appréciables" doit être retiré de l'article 17 (3), les mots "any material change" devant être remplacés dans la version anglaise par le mot "changes".

Par ailleurs, la sous-commission reconnaît qu'il est parfois souhaitable qu'un terme ou une échéance soit posé à l'obligation alimentaire et souscrit aux dispositions du projet de loi en ce sens. Elle est d'accord que l'obligation alimentaire qui a pris fin ne devrait généralement pas renaître si ce n'est dans les limites posées par le projet de loi à l'article 17 (8).

Toutefois, elle souligne que le projet de loi actuel laisse subsister en entier le problème des demandes tardives, soit la demande alimentaire présentée par un conjoint pour lui-même pour la première fois après le divorce. Le problème est particulièrement aigu lorsque la demande est faite longtemps après le divorce. On peut souligner que les restrictions posées par l'article 17 (8) après la fin du versement de la pension alimentaire n'existent pas pour une demande tardive, ce qui paraît tout à fait illogique et discriminatoire. Au surplus, les problèmes causés par le fait qu'un conjoint puisse venir réclamer des aliments longtemps après la dissolution du lien matrimonial, alors qu'il a la plupart du temps été parfaitement autonome dans l'intervalle, ont à plusieurs reprises été dénoncés par les tribunaux et ont créé des problèmes graves aux justiciables. L'incertitude qui en découle pour les conjoints et les difficultés que cela entraîne dans la négociation d'un règlement global du divorce sont inacceptables. La nouvelle législation doit absolument apporter une solution à ce problème. Lorsqu'aucune pension n'est accordée à l'un ou l'autre des conjoints pour lui-même lors du divorce, la loi devrait prévoir qu'aucun d'eux ne puisse plus présenter une demande alimentaire pour lui-même après un certain temps, soit qu'un terme soit fixé pour la présentation d'une telle demande, soit qu'un tribunal puisse déclarer que le droit alimentaire s'est éteint.

Enfin, la sous-commission note que le projet de loi ne reconnaît pas formellement l'importance des ententes de séparation et divorce et le fait qu'elles ne devraient pas être écartées, après avoir été entérinées dans un jugement ou mises en application du consentement des époux (dans les provinces de "common law"), sans un motif grave et impérieux et seulement si cela est nécessaire pour empêcher une injustice grave. La sous-commission croit que le législateur doit codifier et reconnaître ce principe établi par la jurisprudence, lequel favorise la conclusion d'ententes entre les époux lors du divorce et reconnaît que les époux doivent être les premiers responsables et maîtres d'oeuvre du cadre de leur rupture.

Le principe doit être que "toute entente qui porte sur les aliments ou les biens et que les parties ont voulu finale, doit le rester après avoir été entérinée par jugement ou avoir été mise en application du consentement des époux (en "common law"), y compris lorsqu'elle comporte une renonciation alimentaire future; celui qui demande qu'une telle entente soit écartée doit avoir le fardeau de prouver qu'il doit en être ainsi pour un motif grave et impérieux et que cela est nécessaire pour empêcher une injustice grave".

5. LES ENFANTS

La sous-commission du Barreau du Québec sur le droit de la famille se réjouit que le projet de loi reconnaisse le rôle primordial que l'intérêt de l'enfant doit avoir dans les décisions prises à son sujet. Cela vient consacrer une longue évolution jurisprudentielle qui a maintenant bien établi ce principe. Il nous paraît toutefois que les termes utilisés aux articles 16 (5) et 17 (4) sont inappropriés en ce qu'ils font de l'intérêt de l'enfant le seul critère de la décision alors qu'il doit plutôt être le critère déterminant, prioritaire ou primordial. L'intérêt de l'enfant n'est pas déterminé dans l'abstrait et il faut tenir compte de toutes les circonstances de l'espèce; au surplus, lorsque l'intérêt de l'enfant peut être aussi bien servi que la décision aille dans un sens ou l'autre, il faut bien tenir compte des autres circonstances pour décider de ce qui doit être fait.

La sous-commission est par ailleurs satisfaite que le projet de loi vienne reconnaître formellement l'existence de la garde conjointe.

D'autre part, elle souligne l'importance du fait que le projet de loi reconnaisse l'égal droit d'accès de l'enfant à chacun de ses parents après le divorce. Toutefois, la sous-commission ne trouve pas satisfaisant, ni surtout suffisant, le texte des articles 16 (6) et 17 (7) à cet égard.

Elle note d'abord que ce droit devrait être réciproque, les parents devant eux aussi pouvoir communiquer dans la même mesure avec l'enfant, sauf raisons valables. De plus, le projet de loi ne précise pas l'incidence, sur

l'ordonnance de garde, du principe du droit à l'accès. Par ailleurs, la loi n'apporte aucune précision, non plus, sur les moyens à prendre pour favoriser ce droit, ne fournit aucun outil au tribunal pour intervenir et ne prévoit aucune sanction précise en cas de non-respect du droit à l'accès par l'un des conjoints. Or, le fait que l'un d'eux empêche, par toutes sortes de manoeuvres, le respect de ce droit fondamental de l'enfant et de l'autre parent est un problème de plus en plus fréquent et fort difficile. Il nous paraît que le législateur doit y accorder une attention toute particulière et donner au tribunal des moyens d'intervention.

Nous croyons que le projet de loi doit reconnaître formellement que "l'ordonnance rendue en vertu des articles 16 (6) et 17 (7) doit assurer des contacts fréquents et continus entre l'enfant et ses deux parents après le divorce; l'enfant doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec chacun d'eux, et réciproquement". La loi doit énoncer que "c'est à celui qui s'oppose à l'application de ce principe de faire la preuve du bien-fondé de ses prétentions".

Au surplus, la loi doit énoncer qu'"en rendant une ordonnance de garde, le tribunal doit considérer, entre autres, lequel des parents est disposé à faciliter les contacts fréquents et continus de l'enfant avec le parent qui n'en a pas la garde", comme c'est le cas dans la loi californienne depuis les amendements de 1980. Une telle formulation est plus précise et plus efficace que celle que l'on retrouve aux articles 16 (6) et 17 (7) du projet de loi.

Par ailleurs, il est absolument nécessaire, pour assurer le respect des droits de l'enfant et des parents, que les ordonnances relatives aux enfants soient mises à exécution. Outre le recours à des mesures pénales comme

l'outrage au tribunal, la loi doit prévoir certaines mesures "civiles" en ce sens. Les recours pēnaux ne doivent être utilisēs qu'en dēsespoir de cause et leur efficacitē est douteuse lorsqu'il s'agit d'assurer le bien d'un enfant et le maintien ou l'ētablissement d'un contact significatif et sans entrave entre l'enfant et le parent qui n'en a pas la garde.

La contravention aux ordonnances de garde est maintenant sanctionnēe par le Code criminel en cas d'enlèvement de l'enfant par le parent qui n'a pas la garde (art. 250.1 C.Cr.). Toutes les provinces canadiennes ont pour leur part adoptē des lois concernant les aspects civils de l'enlèvement interprovincial ou international d'enfants et donnē effet ā la Convention de La Haye du 25 octobre 1980. Mais rien n'existe pour protēger la relation entre l'enfant et le parent qui n'en a pas la garde.

Dans le but de permettre que l'ordonnance rendue en matiēre de droits d'accēs ne demeure pas sans effet, la loi doit prévoir l'obligation statutaire, pour le conjoint qui a la garde de l'enfant, de prēvenir, au moins trente jours auparavant, l'ēpoux en faveur de qui une ordonnance de droits d'accēs a ētē rendue lorsque l'enfant change de lieu de rēsidence, et de lui indiquer le lieu oū l'enfant rēsidera dorēnavant de mēme que la date oū s'effectuera ce changement. Un tel avis prēalable ēvitera qu'un parent ne puisse exercer ses droits d'accēs par ignorance du lieu oū est rendu l'enfant, ce qui est frēquent, et lui permettra de prēsenter une demande ā la Cour s'il croit que le changement de rēsidence projetē rend nēcessaire une modification de l'ordonnance de garde. Cela s'impose particuliērement lorsque le parent qui a la garde de l'enfant change de province ou de pays ou part en un lieu ēloignē, parfois par simple

mesquinerie à l'égard de l'autre conjoint (pour un exemple d'abus et de problèmes causés par l'éloignement du parent gardien et l'établissement de l'enfant dans un pays étranger, voir l'arrêt récent de la Cour d'appel du Québec dans Droit de la famille 190 J.E. 85-345 (C.A.) et le jugement de première instance rapporté sous le nom de Okapuu c. Von Veh 1982 C.S. 409). Il n'est certes pas question, par cette mesure, de nier le droit du parent qui a la garde d'un enfant de s'établir au lieu de son choix après le divorce, mais plutôt d'assurer que cela se fasse dans le respect des droits de l'enfant et du parent qui jouit de droits d'accès.

Lorsque des difficultés surgissent dans l'exercice des droits d'accès, le tribunal doit par ailleurs pouvoir ordonner que les parents et l'enfant se soumettent à une expertise psychologique et, le cas échéant, à une "thérapie" familiale dans le but de découvrir la cause de ces difficultés et d'y apporter des correctifs. Le tribunal ne dispose pas de tels pouvoirs actuellement de sorte que les juges doivent trop souvent avouer leur impuissance et leur impossibilité d'agir alors qu'ils constatent pourtant la nécessité d'une telle intervention.

Dans un but préventif, le juge doit également avoir le pouvoir de demander à chacun des parents ou à l'un d'eux de lui soumettre un plan d'application de la décision qui lui accorderait ou lui a accordé la garde de l'enfant lorsqu'il y a ou lorsque l'on peut craindre qu'il y ait des difficultés relatives à l'exercice des droits d'accès; une telle possibilité est aussi prévue dans le droit californien et paraît tout à fait pertinente.

Enfin, la loi doit prévoir que le parent à qui une ordonnance a accordé des droits d'accès précis peut avoir

recours à l'habeas corpus s'il est empêché de les exercer par le parent qui a la garde de l'enfant. Il s'agit d'un recours efficace et expéditif qui s'impose pour éviter les délais, particulièrement lorsqu'il y a urgence, par exemple au moment de partir en vacances avec l'enfant ou à la veille d'un événement spécial.

Le législateur doit donc revoir le projet de loi en ce qui concerne le droit de l'enfant de pouvoir communiquer dans la même mesure avec ses deux parents, après le divorce, et réciproquement, de même qu'il doit donner au tribunal des moyens d'intervenir pour assurer le respect des droits de l'enfant et des parents. Autrement, ces énoncés resteront des vœux pieux et les droits des personnes impliquées ne seront pas davantage assurés.

6. LA MÉDIATION

La sous-commission est d'accord avec l'article 9 (2) du projet de loi qui reconnaît l'utilité, pour les époux, de recourir à la médiation en vue d'aplanir les différends qui les opposent sur certaines des questions soulevées à l'occasion du divorce. Elle croit cependant que la médiation ne doit se rapporter qu'à la garde des enfants et à l'exercice des droits parentaux puisque les travailleurs sociaux et psychologues qui agissent comme médiateurs n'ont ni l'expertise, ni la compétence, pour conseiller et renseigner les parties sur leurs droits et obligations en matière d'aliments ou de biens.

7. LA PROCÉDURE

La sous-commission du Barreau du Québec sur le droit de la famille est satisfaite de la simplification de la procédure rendue possible par le projet de loi.

Il est par ailleurs heureux que la loi entende laisser à l'autorité compétente dans chaque province l'essentiel de la procédure applicable aux demandes en divorce (choix du véhicule procédural pour présenter la demande, règles d'instance, règles d'audition, modalités et délais d'appel, etc.). Il est également heureux qu'elle accorde ainsi, au Québec, préséance au Code de procédure civile sur les règles de pratique. Il en résultera une uniformisation des règles applicables à toutes les instances familiales dans la province.

Quant au délai d'appel, la sous-commission est satisfaite qu'il puisse être de trente jours comme la plupart des autres délais d'appel, plutôt que de quinze jours comme auparavant, ce qui élimine une source d'erreur et de confusion.

Enfin, la sous-commission insiste pour souligner l'importance qu'elle attache au fait que le processus du divorce doit rester un processus judiciaire placé sous l'autorité d'un juge, même si les formalités peuvent être réduites à un minimum. Les matières impliquées dans un divorce, soit le bien-fondé du divorce lui-même et la question des aliments et des enfants, sont d'ordre public; elles revêtent au surplus une importance considérable pour les parties elles-mêmes. Elles doivent donc relever de l'autorité judiciaire plutôt qu'administrative. Il est essentiel que le juge continue à être l'autorité qui adjuge et à laquelle en

réfèrent les parties pour trancher leurs litiges et entéri-
ner leurs ententes.

8. LA RÉSIDENCE FAMILIALE PENDANT L'INSTANCE ET L'OBLIGATION DE FAIRE VIE COMMUNE APRÈS L'INSTITUTION DES PROCÉ- DURES

Le projet de loi sur le divorce ne comporte aucune disposition permettant à un conjoint d'être relevé de son obligation d'habiter avec l'autre (l'article 10 c) de l'actuelle Loi sur le divorce) ou autorisant le tribunal à attribuer provisoirement à l'un des conjoints, pendant l'instance, l'usage de la résidence familiale ou des meubles jusque-là affectés à l'usage commun. Cette lacune, si elle n'est pas corrigée, causera de grandes difficultés aux conjoints en instance de divorce. Les textes de loi québécois en cette matière ne s'appliquent pas en divorce et on peut s'interroger sur la validité constitutionnelle d'une loi provinciale qui légiférerait sur ces questions (quoi qu'il en soit, il est préférable d'éviter que la question soit posée aux tribunaux au cours d'interminables débats aux frais des justiciables). Afin d'éviter un vide juridique sur un sujet aussi vital pour la famille, on peut donc souhaiter que le législateur fédéral légifère en la matière comme il l'a fait dans la Loi sur le divorce actuelle. La sous-commission recommande que le projet de loi retienne l'idée que "la demande en divorce délie les époux de l'obligation de faire vie commune" et que "le tribunal peut ordonner à l'un des époux de quitter la résidence familiale pendant l'instance et autoriser l'un d'eux à conserver provisoirement des biens meubles jusque-là affectés à l'usage commun", comme le prévoient déjà les articles 546 et 547 du Code civil du Québec en matière de séparation de corps.

9. LA PROTECTION DES DROITS DU CONJOINT CONCERNANT LES PENSIONS ET RENTES DE L'AUTRE ÉPOUX

Dans l'état actuel des lois, un conjoint perd habituellement tous ses droits, après le divorce, concernant les pensions et rentes de l'autre époux, qu'il s'agisse de la pension qui est normalement dévolue au conjoint survivant après le décès d'un pensionné ou qu'il s'agisse du partage des droits à une pension. Cette situation crée des injustices graves, particulièrement dans le cas de la femme qui n'a jamais occupé d'emploi et dont le mariage est rompu après une longue vie commune pendant laquelle elle s'est parfaitement occupée du soin de la famille et des enfants.

À l'occasion du dépôt de son budget, le Ministre fédéral des finances a annoncé son intention d'apporter plusieurs changements en matière de pension pour mieux protéger le conjoint d'un participant à un régime de retraite ou un régime de pension. La sous-commission du Barreau du Québec sur le droit de la famille croit que cela est d'autant plus nécessaire que le projet de loi sur le divorce ne reprend pas l'article 9 f) de la Loi actuelle qui prévoit que le tribunal peut refuser de prononcer un jugement de divorce, dans certaines circonstances, lorsque ce dernier serait trop dur ou injuste pour l'un des conjoints ou serait préjudiciable à la conclusion des accords raisonnables qui sont nécessaires en vue de l'entretien de l'un des conjoints.

La sous-commission croit qu'il est urgent que les lois sur les régimes de pension privés et publics et le Régime de pension du Canada soient amendées pour prévoir l'établissement d'une rente obligatoire au conjoint survivant lorsque cela n'est pas déjà prévu, comme le propose le Ministre des finances, et la continuation des versements des

prestations lorsque le conjoint survivant se remarie. En cas de rupture du mariage, il est absolument nécessaire que la loi prévoie un partage des droits ou des prestations de pension au prorata des années de vie commune pour assurer une certaine stabilité financière à l'ex-époux, à moins que les conjoints ou les tribunaux n'en décident autrement. On pourrait aussi prévoir qu'un conjoint ne perd pas automatiquement son statut de "veuf" par le divorce, à certaines conditions, au prorata des années de vie commune.

Il nous paraît donc absolument nécessaire de donner suite aux propositions du Ministre des finances et de les parfaire, le cas échéant, comme mesure essentielle pour compléter la réforme du divorce au Canada et pallier de façon adéquate à ses conséquences.

P A R T I E I I

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA PROJET DE LOI-C47 LOI CONCERNANT LE DIVORCE ET LES MESURES ACCESSOIRES SA MAJESTÉ, SUR L'AVIS ET AVEC LE CONSENTEMENT DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, DÉCRÈTE:		
Titre abrégé		
1. Loi sur le divorce et les mesures accessoires.	1. Loi sur le divorce de 1985.	Le titre "Loi sur le divorce et les mesures accessoires" a pour but de distinguer cette nouvelle loi de la Loi sur le divorce encore en vigueur. Cependant, cette dernière con- cerne également les mesures accessoires. La sous-commis- sion du Barreau sur le droit de la famille estime donc qu'il y aurait avantage à em- prunter au droit français les références aux années d'adop- tion des lois. Ainsi, la Loi concernant le divorce (chapi- tre D-8) pourrait être titrée "Loi sur le divorce de 1968" et le projet de loi C-47 une fois adopté, "Loi sur le di- vorce de 1985".

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>2.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.</p> <p>(...)</p> <p>"action en divorce" Action exercée devant une juridiction par l'un des époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir un divorce assorti ou non d'une ordonnance alimentaire ou d'une ordonnance de garde, ou des deux.</p> <p>"action en mesures accessoires" Action exercée devant une juridiction par l'un des époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir une ordonnance alimentaire ou une ordonnance de garde, ou les deux.</p>	<p>"demande en divorce" Demande exercée devant une juridiction ou conjointement par eux en vue d'obtenir un divorce assorti ou d'une ordonnance alimentaire ou d'une ordonnance de garde, ou des deux.</p> <p>"demande en mesures accessoires" Demande exercée devant une juridiction par l'un des ex-époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir une ordonnance alimentaire ou une ordonnance de garde, ou les deux.</p>	<p>La sous-commission du Barreau sur le droit de la famille estime que le projet de loi devrait s'en tenir aux termes utilisés par la communauté juridique francophone du pays et, plus particulièrement, par le Québec. Le Code de procédure civile du Québec a récemment été amendé suite à l'adoption de la réforme du droit de la famille: il utilise désormais le terme générique "demande" qui comprend les déclarations et les requêtes.</p> <p>Voir les commentaires relatifs à l'expression "action en divorce".</p>

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>"action en modification" Action exercée devant une juridiction par l'un des ex-époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir une ordonnance modificative.</p>	<p>"demande en modification" De- mande exercée devant une juri- diction par l'un des ex-époux ou conjointement par eux en vue d'obtenir une ordonnance modificative.</p>	<p>Voir les commentaires relatifs à l'expression "action en di- vorce".</p>
<p>(...)</p> <p>"tribunal" Selon la province, l'une des ju- ridictions suivantes:</p> <p>a) la division ou la chambre de première ins- tance de la Cour suprême de l'Ontario, de la Nou- velle-Écosse ou de Terre-Neuve;</p> <p>b) la Cour supérieure du Québec;</p> <p>c) la Cour suprême de la Colombie-Britannique ou de l'Île-du-Prince- Édouard;</p> <p>d) la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brun- swick, du Manitoba, de la Saskatchewan ou de l'Alberta;</p>	<p>Utiliser le mot "tribunal" partout où le projet de loi emploie le terme "juridiction" et où ce terme peut être assi- milé à un tribunal.</p>	<p>La définition de "tribunal" est satisfaisante. Cependant, l'on constate que ce mot n'est à peu près plus utilisé par les rédacteurs du projet de loi. Il y aurait lieu d'em- ployer "tribunal" au lieu de "juridiction" partout où le contexte indique que ce mot signifie tribunal. Juridic- tion est plutôt un terme abs- trait et dans cette optique, il est curieux de lire qu'il incombe à la juridiction sai- ste d'une action en divorce de poser à l'époux les questions qu'elle estime nécessaires (article 10 (1)). L'on peut s'interroger sur la pertinence d'avoir une définition lorsque le terme défini n'est utilisé dans aucun article de la loi.</p>

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>e) la Cour suprême du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest.</p> <p>Est comprise dans cette définition toute autre juridiction d'une province dont les juges sont nommés par le gouverneur général et qui est désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil de cette province comme tribunal pour l'application de la présente loi.</p> <p>(2) Est considéré comme enfant à charge au sens du paragraphe (1) l'enfant des deux époux ou ex-époux:</p> <p>a) pour lequel ils tiennent lieu de père et mère;</p> <p>b) dont l'un est le père ou la mère et pour lequel l'autre en tient lieu.</p>	<p>(2) Est considéré comme enfant à charge au sens du paragraphe (1) l'enfant:</p> <p>a) pour lequel les deux époux ou ex-époux tiennent lieu de père et mère;</p> <p>b) à l'égard duquel l'un des époux ou ex-époux est le père ou la mère et pour lequel l'autre en tient lieu.</p>	<p>Cette modification a pour but d'éviter la difficulté d'interprétation que cause la rédaction, dans le projet de loi, de la portion du deuxième paragraphe qui précède les alinéas a) et b). En effet, à la lecture de ce paragraphe, l'enfant à charge est nécessairement l'enfant des deux époux ou ex-époux, ce qui est tout à fait contraire à ce que visent les sous-paragraphe a) et b).</p>

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

(3) L'emploi de "demande" pour désigner une action engagée devant une juridiction n'a pas pour effet de limiter l'action à cette désignation, ni à la forme et aux modalités que celle-ci implique, l'action pouvant recevoir la désignation, la forme et les modalités prévues par les règles de pratique et de procédure applicables à cette juridiction.

(3) L'emploi de "action" pour désigner une demande engagée devant une juridiction n'a pas pour effet de limiter la demande à cette désignation, ni à la forme et aux modalités que celle-ci implique, la demande pouvant recevoir la désignation, la forme et les modalités prévues par les règles de pratique et de procédure applicables à cette juridiction.

Compte tenu de notre recommandation de remplacer, dans les définitions, le mot "action" par "demande", il ne s'agit ici que d'une modification de concordance.

COMPÉTENCE

3.(1) Dans le cas d'une action en divorce, a compétence pour instruire l'affaire et en décider le tribunal de la province où l'un des époux a résidé habituellement pendant au moins l'année précédant l'introduction de l'instance.

3.(1) Dans le cas d'une demande en divorce, a compétence pour instruire la demande et en décider le tribunal de la province où l'un des époux a ordinairement résidé pendant une période d'au moins un an précédant immédiatement l'introduction de l'instance et où il a réellement résidé pendant au moins dix mois au cours de cette période.

Le projet de loi fait disparaître le critère du domicile. Il remplace également les mots "ordinairement et réellement", utilisés dans la Loi actuelle sur le divorce, par le terme "habituellement". Le texte de la loi actuelle a pourtant fait ses preuves et la jurisprudence est maintenant claire en plus d'être satisfaisante. C'est pourquoi la sous-commission du Barreau sur le droit de la famille suggère de maintenir la terminologie utilisée à la loi

PROJET DE LOI

RECOMMANDATIONS

COMMENTAIRES

actuelle: ceci aura pour effet d'éviter un flottement jurisprudentiel qui pourrait durer plusieurs années. Enfin, la terminologie suggérée au projet de loi aurait notamment comme conséquence d'interdire aux époux résidant quelques mois par année à l'étranger d'intenter des procédures de divorce au Canada.

Cependant, même modifié, le texte de cet article demeure incomplet. En effet, les époux qui résident au Canada depuis plus d'un an mais qui ont changé de province dans l'année précédant l'introduction de la demande en divorce, sont pénalisés. Ils ne peuvent intenter les procédures qu'ils auraient pu intenter n'eût été du déménagement. Ils doivent attendre un an de résidence dans leur(s) nouvelle(s) province(s). Ainsi, le projet de loi pénalise le citoyen canadien qui s'est privé de droits qui lui sont pourtant reconnus par l'article 6 de la Charte canadienne des droits et libertés. Cet article énonce entre autres:

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
		<p>"6.(1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, n'y entrer ou d'en sortir.</p> <p>(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada, ont le droit:</p> <p>a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;</p> <p>b) de gagner leur vie dans toute province."</p> <p>L'époux résidant au Canada depuis plus d'un an devrait pouvoir prendre un divorce quel que part au Canada. La sous-commission recommande donc que soit ajoutée à l'article 3 du projet de loi, une disposition qui rejoindrait l'idée suivante:</p> <p>Lorsque le tribunal d'aucune province n'a compétence pour entendre une demande en divorce et que l'un des époux réside au Canada depuis au moins un an, la division de première instance de la Cour fédérale a compétence exclusive pour décider devant le tribunal de</p>

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

quelle province les époux devront s'adresser.

La sous-commission du Barreau estime plus conforme au nouvel esprit de la Loi sur le divorce, qui retient comme seul motif de divorce l'échec du mariage, le fait d'utiliser l'expression "prononce le divorce" plutôt que "accorde le divorce".

Encore une fois, le terme "demande" est plus conforme au vocabulaire utilisé par la communauté juridique du Québec en matière familiale.

Pour des raisons financières et administratives, il est plus sage que la demande en modification soit entendue par le tribunal qui a rendu l'ordonnance originale. Cependant, il y a lieu d'ajouter à ce principe une exception couvrant le cas où les deux ex-époux ne résident plus dans la province où l'ordonnance a été rendue: le sous-paragraphe a) de l'article 5(1) du projet de loi recevrait alors application.

4. A compétence pour instruire une demande en mesures accessoires et en décider le tribunal qui a prononcé le divorce.

Remplacer le mot "affaire" par "demande" partout où ce mot apparaît dans le projet de loi.

5.(1) A compétence pour instruire une demande en modification et en décider:

a) le tribunal qui a rendu l'ordonnance dont on demande la modification;

b) lorsque les deux ex-époux ne résident plus dans la province où l'ordonnance a été rendue, le tribunal de la province où l'un des ex-époux réside habituellement à la date d'introduction de l'instance;

4. Dans le cas d'une action en mesures accessoires, a compétence pour instruire l'affaire et en décider la juridiction qui a accordé le divorce à l'un des ex-époux ou aux deux.

5.(1) Dans le cas d'une action en modification, a compétence pour instruire l'affaire et en décider:

a) soit le tribunal de la province où l'un des ex-époux réside habituellement à la date d'introduction de l'instance;

b) soit celui dont la compétence est reconnue par les deux ex-époux.

PROJET DE LOI

RECOMMANDATIONS

COMMENTAIRES

Article 6

c) celui dont la compétence est reconnue par les deux époux.

Remplacer l'expression "l'affaire" par les mots "le dossier".

9.(2) Il incombe également à l'avocat de discuter avec son client de l'opportunité de négocier les points qui peuvent faire l'objet d'une ordonnance alimentaire ou d'une ordonnance de garde et de le renseigner sur les services de médiation qu'il connaît et qui sont susceptibles d'aider les époux dans cette négociation quant à l'ordonnance de garde et ses attributs.

9.(2) Il incombe également à l'avocat de discuter avec son client de l'opportunité de négocier les points qui peuvent faire l'objet d'une ordonnance alimentaire ou d'une ordonnance de garde et de le renseigner sur les services de médiation qu'il connaît et qui sont susceptibles d'aider les époux dans cette négociation.

10.(1) Sauf contre-indication manifeste due aux circonstances de l'espèce, il incombe au tribunal saisi d'une demande en divorce, avant de procéder aux débats sur la cause, de s'assurer s'il existe des possibilités de réconciliation.

10.(1) Sauf contre-indication manifeste due aux circonstances de l'espèce, il incombe à la juridiction saisie d'une action en divorce, avant de procéder aux débats sur la cause, de

Il ne nous a pas paru utile de retranscrire l'article 6 dans son entier pour une simple recommandation de vocabulaire.

La sous-commission sur le droit de la famille craint que l'article, tel que rédigé au projet de loi, incite encore davantage les services de médiation à négocier des règlements portant sur les clauses financières alors qu'ils n'ont ni la compétence ni l'expertise pour ce faire. Les services de médiation devraient limiter leurs activités à des négociations portant sur les ordonnances de garde de même que sur les droits de visite et de sortie.

Ce paragraphe du projet de loi semble être en contradiction avec l'article 25(2) b) qui permet que les demandes soient instruites sur des éléments de preuve et de l'argumentation présentés par écrit. La modification suggérée par la sous-

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

<p>poser à l'époux demandeur et, le cas échéant, à l'époux défendeur les questions qu'elle estime nécessaires pour déterminer s'il existe des possibilités de réconciliation.</p>	<p>commission élimine cette contradiction.</p>
<p>12.(1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, le divorce prend effet trente jours suivant la date où le jugement qui l'accorde est prononcé.</p>	<p>Ce paragraphe doit être interprété comme donnant effet au divorce le trentième jour suivant la date du jugement. Or, lu avec l'article 21(2) du projet de loi, il a pour effet de limiter le délai d'appel à vingt-neuf jours au lieu de trente. Cette recommandation de la sous-commission a donc pour but d'uniformiser les délais d'appel qui sont normalement de trente jours.</p>
<p>15.(5) En rendant une ordonnance conformément au présent article, le tribunal tient compte de la situation, des ressources et des besoins de chacun des époux et de tout enfant à charge qui fait l'objet d'une demande alimentaire, ainsi que des autres circonstances les concernant, y compris la durée de la cohabitation.</p>	<p>Puisqu'une ordonnance peut être limitée dans le temps et que le tribunal peut l'assujettir aux modalités ou restrictions estimées justes et appropriées, la sous-commission considère que le tribunal saisi d'une telle demande devrait pouvoir considérer les conditions futures des parties. Or, contrairement au</p>

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

texte anglais, le texte français du paragraphe 5 ne permet pas au juge de prendre en considération la situation future des parties à cause des mots "ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent".

La modification suggérée par la sous-commission vise particulièrement les gardes conjointes. Ces demandes conjointes sont d'ailleurs prévues à l'article 2(1) du projet de loi (définition de "action en mesures accessoires"). La définition d'une demande en divorce énonce également la possibilité d'une demande conjointe et l'article 8(1) du projet de loi la prévoit expressément. Pourquoi l'article 16(1) ne ferait-il pas de même?

Même commentaire qu'au paragraphe précédent.

tion des époux et les fonctions qu'ils ont remplies au cours de celle-ci, à l'exclusion de toute faute commise par l'un d'eux relativement au mariage.

16.(1) Le tribunal compétent peut, sur demande de l'un des époux ou des deux, rendre une ordonnance "...".

(2) Le tribunal peut, sur demande de l'un des époux ou des deux, rendre une ordonnance provisoire....".

circonstances où ils se trouvent, y compris la durée de la cohabitation des époux et les fonctions qu'ils ont remplies au cours de celle-ci, à l'exclusion de toute faute commise par l'un d'eux relativement au mariage.

16.(1) La juridiction compétente peut, sur demande d'un époux, rendre une ordonnance relative soit à la garde des enfants à charge ou de l'un d'eux, soit à l'accès auprès de ces enfants, soit aux deux.

(2) La juridiction peut, sur demande d'un époux, rendre une ordonnance provisoire relative soit à la garde des enfants à charge ou de l'un d'eux, soit à l'accès auprès de

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

ces enfants, soit aux deux, dans l'attente d'une décision sur la demande visée au paragraphe (1).

(5) En rendant une ordonnance conformément au présent article, le tribunal tient compte prioritairement de l'intérêt de l'enfant à charge, défini en fonction de sa situation, de ses ressources et de ses besoins, ainsi que des autres circonstances où il se trouve.

(6) En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction applique le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec chaque époux, compte tenu des circonstances.

(5) En rendant une ordonnance conformément au présent article le tribunal tient compte prioritairement de l'intérêt de l'enfant à charge, défini en fonction de sa situation, de ses ressources et de ses besoins, ainsi que des autres circonstances où il se trouve.

(6) En rendant une ordonnance conformément au présent article, le tribunal applique le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir être en contact dans la même mesure avec chaque époux, compte tenu des circonstances, et réciproquement.

Voir nos commentaires généraux sous le titre "Les enfants": l'intérêt de l'enfant doit être le critère primordial ou prioritaire, mais pas le seul critère.

Le terme "communiquer" comporte, pour les membres de la sous-commission, une connotation plus intellectuelle que la traduction anglaise utilisée. C'est pourquoi la sous-commission suggère une autre expression.

En outre, elle estime que le principe de favoriser les contacts de l'enfant avec les deux époux doit aussi exister dans le sens inverse.

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

<p>17.(3) En rendant une ordonnance modificative de l'ordonnance alimentaire, la juridiction tient compte des changements appréciables survenus dans la situation, les ressources et les besoins de chacun des ex-époux et de tout enfant à charge pour qui des aliments sont ou ont été demandés, ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent, depuis le prononcé de l'ordonnance alimentaire ou la dernière ordonnance modificative de celle-ci.</p>	<p>17.(3) En rendant une ordonnance modificative de l'ordonnance alimentaire, le tribunal tient compte des changements survenus dans la situation, les ressources et les besoins de chacun des ex-époux et de tout enfant à charge pour qui des aliments sont ou ont été demandés, ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent, depuis le prononcé de l'ordonnance alimentaire ou la dernière ordonnance modificative de celle-ci.</p>	<p>La sous-commission craint que l'existence du mot "appréciables" dans ce paragraphe du projet de loi, limite considérablement la discrétion du juge qui aura à considérer une demande d'ordonnance modificative. Elle estime que le droit actuel devrait être maintenu à cet égard pour que le tribunal tienne compte de tout changement survenu dans la situation des parties. Quant au texte anglais, le début du paragraphe devra se lire comme suit:</p> <p>"In making a variation order in respect of a support order, the court shall take into consideration changes in the condition,...".</p> <p>Voir nos commentaires généraux sous le titre "Les enfants": l'intérêt de l'enfant n'est pas le seul critère à considérer.</p>
<p>(4) En rendant une ordonnance modificative de l'ordonnance de garde, la juridiction ne tient compte que de l'intérêt de l'enfant à charge, défini en fonction des changements appréciables survenus dans sa situation, ses ressources et ses besoins, ainsi que dans les autres circonstances où il se trouve, dans les autres circonstances</p>	<p>(4) En rendant une ordonnance modificative de l'ordonnance de garde, le tribunal tient compte prioritairement de l'intérêt de l'enfant à charge, défini en fonction des changements appréciables survenus dans sa situation, ses ressources et ses besoins, ainsi que dans les autres circonstances où il se trouve, depuis le prononcé de l'ordon-</p>	

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>tances où il se trouve, depuis le prononcé de l'ordonnance alimentaire ou de la dernière ordonnance modificative de celle-ci.</p>	<p>nance alimentaire ou de la dernière ordonnance modificative de celle-ci.</p>	
<p>(7) En rendant une ordonnance modificative d'une ordonnance de garde, la juridiction applique le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir être en contact dans la même mesure avec chaque ex-époux, compte tenu des circonstances.</p>	<p>(7) En rendant une ordonnance modificative d'une ordonnance de garde, le tribunal applique le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir être en contact dans la même mesure avec chaque ex-époux, compte tenu des circonstances, et réciproquement.</p>	<p>Même commentaire qu'à l'article 16 (6).</p>
<p>(8) Par dérogation au paragraphe (1), la juridiction ne peut modifier l'ordonnance alimentaire dont la durée de validité est déterminée ou dépend d'un événement précis, sur demande présentée après l'échéance de son terme ou après l'arrivée de cet événement, en vue de la reprise du versement des aliments, que s'il est convaincu des faits suivants:</p>	<p>(8) Par dérogation au paragraphe (1), le tribunal ne peut modifier l'ordonnance alimentaire dont la durée de validité est déterminée ou dépend d'un événement précis, sur demande présentée après l'échéance de son terme ou après l'arrivée de cet événement, en vue de la reprise du versement des aliments, que s'il est convaincu des faits suivants:</p>	<p>L'expression "versement des aliments" nous semble plus conforme à la réalité juridique quotidienne. Différents articles du projet de loi utilisent d'ailleurs l'expression "verser une prestation".</p>

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>18.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article ainsi qu'à l'article 19.</p> <p>"procureur général" Selon la province, l'une des personnes suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) le membre du conseil du territoire du Yukon désigné par le commissaire de ce territoire; b) le membre du conseil des territoires désigné par le commissaire des territoires du Nord-Ouest; c) le procureur général de toute autre province. <p>La présente définition s'applique également à toute personne que le membre du conseil ou le procureur général autorise par écrit à la représenter dans l'exercice des fonctions prévues par le présent article ou l'article 19.</p>	<p>Ces trois articles sont à retrancher.</p>	<p>La sous-commission du Barreau sur le droit de la famille se doit de s'opposer catégoriquement à cet élément de droit nouveau que constitue l'ordonnance conditionnelle prévue aux articles 18 à 20 du projet de loi. Ces articles contiennent en effet des dérogations inacceptables aux principes de droit reconnus tels la règle audi alteram partem, la possibilité de contre-interroger la partie adverse de même que ses témoins, l'audition de toute la cause par le même président du tribunal, la signification du défendeur avant que le jugement ne soit rendu (aussi conditionnel puisse être ce dernier), etc.</p>
		<p>La sous-commission, dans ses commentaires généraux, a fait état de l'importance qu'elle attachait au fait que le processus du divorce doive rester un processus judiciaire placé sur l'autorité d'un juge. Or, même si l'ordonnance conditionnelle se limite à une ordonnance modificative d'une ordonnance alimentaire, la</p>

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>"ordonnance conditionnelle" Ordonnance rendue en vertu du paragraphe (2).</p> <p>(2) Par dérogation au paragraphe 17(1), lorsqu'une demande est présentée devant le tribunal d'une province en vue d'une ordonnance modificative d'une ordonnance alimentaire, le tribunal peut rendre par défaut, sans préavis au défendeur, une ordonnance modificative conditionnelle, qui n'est exécutoire que sur confirmation dans le cadre de la procédure prévue à l'article 19 et que selon les modalités de l'ordonnance de confirmation. Cette ordonnance conditionnelle est rendue dans les cas suivants:</p> <p>a) le défendeur réside habituellement dans une autre province;</p> <p>b) dans les circonstances de l'espèce, le tribunal estime que les</p>		<p>sous-commission ne peut voir comment et avec quelle efficacité une demande visant à accorder une telle ordonnance pourrait être entendue par deux personnes différentes pouvant avoir des perceptions tout à fait opposées.</p> <p>La recommandation suggérée par la sous-commission à l'article 5(1) relativement à la compétence du tribunal dans le cas d'une demande en modification, constitue selon nous une solution appropriée qui fera en sorte que tous les éléments relatifs à une même demande seront portés devant le même tribunal, respectant ainsi toutes les règles de justice naturelle.</p> <p>Enfin, si le législateur décide de maintenir ces articles, il y aurait lieu de s'assurer que leur application demeure facultative.</p>

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

questions en cause peuvent être convenablement réglées en procédant conformément au présent article et à l'article 19.

(3) Le tribunal d'une province qui rend une ordonnance conditionnelle envoie les documents suivants au procureur général de la province:

a) trois copies de l'ordonnance, certifiées conformes par un juge ou un fonctionnaire du tribunal;

b) un document certifié conforme ou attesté sous serment qui comporte l'énoncé ou un résumé des éléments de preuve soumis au tribunal;

c) une déclaration qui donne tout renseignement dont il dispose au sujet de l'identité du défendeur, de ses revenus, de ses biens ainsi que du lieu où il se trouve.

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>(4) Sur réception de ces documents, le procureur général les transmet au procureur général de la province où le défendeur réside habituellement.</p> <p>(5) Le tribunal qui a rendu l'ordonnance conditionnelle est tenu, après notification au demandeur, de recueillir des éléments de preuve supplémentaires lorsque le tribunal saisi de la procédure prévue à l'article 19 lui renvoie l'affaire à cette fin.</p> <p>(6) Après avoir recueilli ces éléments de preuve, le tribunal transmet au tribunal qui lui a renvoyé l'affaire un document certifié conforme ou attesté sous serment qui comporte l'énoncé ou un résumé de ces éléments assorti des recommandations qu'il considère comme indiquées.</p> <p>19.(1) Sur réception des documents transmis conformément au paragraphe</p>		

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

18(4), le procureur général de la province où le défendeur réside habituellement les transmet à un tribunal de cette province.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), sur réception des documents visés au paragraphe (1), le tribunal en signifie au défendeur une copie accompagnée d'un avis l'informant qu'il va être procédé à l'instruction de l'affaire concernant la confirmation de l'ordonnance conditionnelle et procède à l'instruction en tenant compte du document certifié conforme ou attesté sous serment où sont énoncés ou résumés les éléments de preuve présentés devant le tribunal qui a rendu l'ordonnance conditionnelle.

(3) Lorsque le défendeur, selon toute apparence, est à l'extérieur de la province et qu'il est peu probable qu'il y revienne, le tribunal qui

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

reçoit les documents visés au paragraphe (1) les renvoie au procureur général de cette province en y joignant les renseignements dont il dispose au sujet du lieu et des circonstances où le défendeur se trouve.

(4) Sur réception de ces documents ou renseignements, le procureur général les transmet au procureur général qui lui a envoyé les documents.

(5) Dans le cadre de la procédure prévue au présent article, le défendeur peut soulever tout point qui aurait pu l'être devant le tribunal qui a rendu l'ordonnance conditionnelle.

(6) Lorsque le défendeur démontre au tribunal que le renvoi de l'affaire au tribunal qui a rendu l'ordonnance conditionnelle s'impose pour faire recueillir tout élément supplémentaire de

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

preuve ou à toute autre fin, le tribunal peut renvoyer l'affaire en conséquence et suspendre la procédure à cette fin.

(7) À l'issue de la procédure prévue au présent article, le tribunal peut rendre une ordonnance:

- a) soit pour confirmer l'ordonnance conditionnelle sans la modifier;
- b) soit pour la confirmer en la modifiant;
- c) soit pour refuser de la confirmer.

(8) Avant de rendre une ordonnance qui confirme l'ordonnance conditionnelle en la modifiant ou qui refuse de la confirmer, le tribunal décide s'il renvoie l'affaire devant le tribunal qui a rendu l'ordonnance conditionnelle pour qu'il recueille des éléments de preuves supplémentaires.

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>(9) Le tribunal qui renvoie ainsi une affaire peut, avant de rendre l'ordonnance prévue au paragraphe (7), rendre une ordonnance provisoire enjoignant au défendeur de verser la prestation, sous forme de capital, de pension ou des deux, qu'il estime raisonnable pour les aliments:</p> <ul style="list-style-type: none">a) du demandeur;b) des enfants à charge ou l'un d'eux;c) du demandeur et des enfants à charge ou de l'un d'eux. <p>(10) La durée de validité de l'ordonnance rendue par le tribunal conformément au paragraphe (9) peut être déterminée ou indéterminée ou dépendre d'un événement précis; l'ordonnance peut être assujettie aux modalités ou restrictions que le tribunal estime justes et appropriées.</p>		

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

(11) Les paragraphes 17(3), (5) et (6) s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à une ordonnance rendue conformément au paragraphe (9) comme s'il s'agissait d'une ordonnance modificative prévue à ces paragraphes.

(12) En rendant l'ordonnance visée au paragraphe (7), le tribunal d'une province:

a) transmet au procureur général de cette province, au tribunal qui a rendu l'ordonnance conditionnelle ainsi qu'au tribunal qui a rendu l'ordonnance alimentaire, dans le cas où ce dernier n'est pas le même que celui qui a rendu l'ordonnance conditionnelle qui s'y rattache, une copie certifiée conforme de l'ordonnance par un juge ou un fonctionnaire du tribunal;

b) ouvre un dossier au sujet de l'ordonnance

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>dans le cas où il rend une ordonnance qui confirme l'ordonnance conditionnelle avec ou sans modification;</p> <p>c) fait parvenir ses motifs par écrit au tribunal qui a rendu l'ordonnance conditionnelle ainsi qu'au procureur général de cette province, dans le cas où il rend une ordonnance qui confirme l'ordonnance conditionnelle avec modification ou qui refuse de la confirmer.</p> <p>20.(1) Au présent article, "tribunal", dans le cas d'une province, s'entend au sens du paragraphe 2(1). Est comprise dans cette définition toute autre juridiction qui a compétence dans la province sur désignation du lieutenant-gouverneur en conseil pour l'application du présent article.</p> <p>(2) Sous réserve du paragraphe 18(2), une ordonnance rendue conformément aux articles 15, 16 ou</p>		

PROJET DE LOI	RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>17 ou au paragraphe 19(9) est valide dans tout le Canada.</p> <p>(3) Cette ordonnance peut être:</p> <p>a) soit enregistrée auprès de tout tribunal d'une province et exécutée comme toute autre ordonnance de ce tribunal;</p> <p>b) soit exécutée dans une province de toute autre façon prévue par les lois de celle-ci.</p> <p>MODIFICATIONS CORRELATIVES</p>	<p>A modifier selon le commentaire ci-contre.</p>	<p>La sous-commission croit nécessaire de compléter les articles 30 et 31 du projet de loi en y faisant disparaître toute discrimination basée sur le sexe et en remplaçant le terme "femme", lorsqu'il apparaît, par le mot "conjoint".</p>
<p>30. L'alinéa 42b) de la Loi sur l'indemnisation des marins marchands est abrogé et remplacé par ce qui suit:</p> <p>"b) que le marin, bien que résidant au Canada, ne pourvoit pas à l'entretien de sa femme et de ses enfants, et qu'une ordonnance de pourvoir à l'entretien de cette femme ou de cette famille, ou une</p>		

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

ordonnance alimentaire, a été rendue par un tribunal compétent contre ce marin."

31.(1) Le paragraphe 34(5) de la Loi sur les pensions est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"(5) Une femme qui a été divorcée, séparée judiciairement ou séparée aux termes d'une entente écrite ou autre, d'un membre des forces depuis décédé, n'a pas droit à une pension à moins que des aliments ne lui aient été accordés ou qu'elle n'ait droit à une allocation en vertu d'une entente de séparation, auquel cas la Commission peut lui accorder la moins élevée des pensions suivantes, à savoir:

a) la pension à laquelle elle aurait eu droit en tant que veuve de ce membre; ou

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

b) une pension égale aux aliments qui lui ont été accordés ou à celle de l'allocation à laquelle elle avait droit en vertu des stipulations de la convention de séparation."

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

35.(1) Toute ordonnance rendue en vertu du paragraphe 11(1) de la Loi sur le divorce, y compris une ordonnance rendue en vertu de l'article 33 de la présente loi, ainsi que toute ordonnance de même effet rendue accessoirement à un jugement de divorce prononcé au Canada avant le 2 juillet 1968 ou prononcé après ce jour conformément au paragraphe 22(2) de la Loi sur le divorce, peut être modifiée, suspendue, annulée ou exécutée conformément aux articles 17 à 20 de la présente loi comme :

a) s'il s'agissait d'une ordonnance alimentaire

Ajouter à la fin du paragraphe 35(1), l'alinéa suivant :

"Les restrictions apportées par le paragraphe 17(8) ne s'appliquent pas alors".

La sous-commission du Barreau estime que les mesures transitoires devraient prévoir que les restrictions apportées par l'article 17(8) du projet de loi ne s'appliquent pas à une ordonnance modificative d'une ordonnance rendue en vertu de la Loi sur le divorce, que ce soit sous l'article 11(1) de ladite loi ou une ordonnance rendue accessoirement à un jugement de divorce prononcé en vertu de cette loi.

COMMENTAIRES

RECOMMANDATIONS

PROJET DE LOI

ou de garde, selon le cas;

b) si, aux paragraphes 17(3), (4) et (8), les mots "ou la dernière ordonnance rendue en vertu du paragraphe 11(2) de la Loi sur le divorce aux fins de modifier cette ordonnance" étaient insérés après les mots "ou la dernière ordonnance modificative de celle-ci".



**Service de la Recherche
et de la Législation**



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the "Barreau du Québec":

Le bâtonnier Clément Trudel;
Mr. Jean-Pierre Sénécal, Lawyer;
Mrs. Sylviane Borenstein, Lawyer.

Du Barreau du Québec:

Le bâtonnier Clément Trudel;
Maître Jean-Pierre Sénécal, avocat;
Maître Sylviane Borenstein, avocate.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 34

Thursday, June 13, 1985

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 34

Le jeudi 13 juin 1985

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief

CONCERNANT:

Projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les
mesures accessoires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the

Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la

trente-troisième législature, 1984-1985



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Blaine A. Thacker

Vice-Chairman: Pierre H. Cadieux

MEMBERS/MEMBRES

Patrick Boyer
Pauline Browes
Roger Clinch
Mary Collins
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Rob Nicholson
John V. Nunziata
Alan Redway
Joe Reid
Svend J. Robinson
Chris Speyer
Maurice Tremblay

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Blaine A. Thacker

Vice-président: Pierre H. Cadieux

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vincent Dantzer
François Gérin
Robert Horner
J. Robert Howie
Jim Jepson
Robert Kaplan
Alex Kindy
Allan Lawrence
Margaret Anne Mitchell
André Ouellet
John Reimer
Reginald Stackhouse
Bernard Valcourt
Pierre H. Vincent
Ian Waddell

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 13, 1985
(37)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Pierre H. Cadieux, Rob Nicholson, Chris Speyer and Blaine A. Thacker.

Alternates present: Jim Jepson, Alex Kindy, John Reimer and Bernard Valcourt.

In attendance: Millie Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: From "*L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*": André Forest, President; Jean Bode, Secretary and Pancres Nagy, Member. From *Canadians Organized for Parental Equality (C.O.P.E.) Ottawa*: Richard M. Haney, President and Murray Hunter, Member.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

André Forest from "*L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*" made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by "*L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*", be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "JUST-31"*)

Richard M. Haney and Murray Hunter, from the *Canadians Organized for Parental Equality (C.O.P.E.) Ottawa*, made statements.

Jean Bode and Pancres Nagy, from "*L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*", made statements.

It was agreed,—That the document entitled, "Divorced Fathers and Children of Divorce in Canada", submitted by "*L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*", be filed as an Exhibit. (*Exhibit A*).

The witnesses answered questions.

At 5:25 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m., Tuesday, June 18, 1985.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 JUIN 1985
(37)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 15 h 45, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Pierre H. Cadieux, Rob Nicholson, Chris Speyer, Blaine A. Thacker.

Substituts présents: Jim Jepson, Alex Kindy, John Reimer, Bernard Valcourt.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Millie Morton, attachée de recherche.

Témoins: De *L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*: André Forest, président; Jean Bode, secrétaire; Pancres Nagy, membre. De "*Canadians Organized for Parental Equality (C.O.P.E.) Ottawa*": Richard M. Haney, président; Murray Hunter, membre.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

André Forest, de *L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*, fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par *L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*, figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice "JUST-31"*)

Richard M. Haney et Murray Hunter, de "*Canadians Organized for Parental Equality (C.O.P.E.) Ottawa*", font des déclarations.

Jean Bode et Pancres Nagy, de *L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*, font des déclarations.

Il est convenu,—Que le document intitulé "*Divorced Fathers and Children of Divorce in Canada*", présenté par *L'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.*, soit déposé à titre de pièce. (*Pièce A*).

Les témoins répondent aux questions.

A 17 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 18 juin 1985, à 15 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, June 13, 1985

• 1540

The Chairman: I will call the meeting to order. We shall resume consideration of Bill C-47, an Act Respecting Divorce and Corollary Relief. We will resume consideration of clause 2.

I am pleased to welcome a delegation from the *Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal Inc.* I would like to introduce Mr. André Forest, the president, and other members of the delegation.

As well, we have a delegation from the Canadians Organized for Parental Equality. Mr. Richard Haney is the president of that association. I propose to ask Mr. Forest to present their brief, followed by Mr. Haney, at which time we will go into the usual rounds of questioning.

M. André Forest (président, Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.): Je vous remercie de nous recevoir. Je vous présente M. Jean Bode, notre secrétaire, et M. Pancrace Nagy, notre directeur des relations extérieures.

Nous voulons remercier le Comité de bien vouloir nous recevoir. Nous reconnaissons, au départ, l'effort du gouvernement pour apporter une plus grande justice dans la loi et une plus grande efficacité lors de l'échec d'un mariage et dans les procédures subséquentes du divorce. Nous reconnaissons également que ces deux projets de loi constituent une nette amélioration sur la loi actuelle concernant le divorce, chapitre D-8, ainsi que le projet de loi C-10 présenté par l'ex-ministre de la Justice, l'honorable Marc MacGuigan, le 19 janvier 1984. Nous félicitons donc le présent gouvernement.

Permettez-nous, cependant, de vous apporter des recommandations concernant certaines lacunes qui discriminent les droits des pères et des hommes en général. Nous aimerions les voir insérées dans vos deux projets de loi C-46 et C-47. Nous faisons ces recommandations de bonne foi et nous les croyons justes, non seulement pour les hommes mais pour toute la société.

J'ai fait préparer un document de travail de 11 pages. Je ne le lirai pas en entier. J'ai préparé des amendements au projet de loi C-47. Le premier amendement demande l'insertion, après l'article 8, de ce qui suit:

8.(1) Avant d'entamer les procédures en divorce, les deux époux devront se présenter devant le service de médiation, s'il en existe un dans le district judiciaire concerné, dont la compétence est reconnue soit par le gouvernement fédéral, soit par le gouvernement provincial, soit par la cour, afin d'arriver, si possible, à une entente à l'amiable sur la garde des enfants, les droits de visites, la pension alimentaire et le partage des biens.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 13 juin 1985

Le président: Je déclare la séance ouverte. Nous reprenons l'examen du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Nous reprendrons l'examen de l'article 2.

Je suis heureux de souhaiter la bienvenue à une délégation de l'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal Inc. J'aimerais vous présenter M. André Forest, le président de l'association, qui est accompagné d'autres membres de sa délégation.

Nous avons aussi avec nous une délégation représentant une association qui milite pour l'égalité parentale, la *Canadians Organized for Parental Equality*. M. Richard Haney est le président de cette association. Je vais inviter M. Forest à nous faire sa déclaration; il sera suivi de M. Haney, et nous passerons ensuite aux questions, comme d'habitude.

Mr. André Forest (President, Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.): I thank you for letting us appear before your committee. I would like to introduce Mr. Jean Bode, our secretary, and Mr. Pancrace Nagy, our Public Relations Director.

We want to thank the committee for allowing us to appear. At the outset, may I say that we appreciate the government's efforts to make the law fairer and render divorce proceedings more expeditious. We also note that these two bills are a distinct improvement over the present Divorce Act, Chapter D-8, and also compare favourably with Bill C-10 introduced by the former Minister of Justice, the hon. Mark MacGuigan, on January 19, 1984. Thus, we wish to congratulate the present government.

Allow us, however, to make certain recommendations to eliminate shortcomings which are prejudicial to fathers' rights and to those of men generally. We would like to see them included in Bills C-46 and C-47. We make these recommendations in good faith and we believe that they are fair, not only to men but also to society as a whole.

I had an 11-page background document drawn up. I shall not read all of it. I have prepared some proposed amendments to Bill C-47. The first amendment asks for the insertion, after section 8, of the following:

8.(1) Before instituting divorce procedures, both spouses shall be required to seek mediation services, if such exist in the judicial district concerned; the mediation services must be of recognized competence and acknowledged as such by the federal government, the provincial government, or the court, in order to conclude, if possible, an amicable agreement respecting custody and visiting rights, support payments and the division of property.

[Texte]

8.(2) Toutes les communications avec le médiateur restent confidentielles et il est imposé au médiateur un devoir de confidentialité sauf dans les cas où il est permis de penser qu'un enfant a été l'objet de mauvais traitement ou en danger de l'être.

8.(3) Si la médiation échoue, les deux époux devront suivre le processus habituel.

On tient beaucoup à la médiation parce qu'elle a fait ses preuves. Au Québec, nous avons un service de médiation. Et j'ai annexé au mémoire, une lettre du ministère provincial de la Justice déclarant que, durant l'année 1984, sur 500 dossiers à traiter, 70 p. 100 des couples se sont entendus à l'amiable. C'est un pourcentage de succès pour le service de médiation de Montréal. Je trouve ce résultat très bon. Ce service est gratuit, en plus. On ne devrait jamais négliger ces chiffres. Et si on laisse la médiation facultative, si on ne l'impose pas, on sait que l'avocat a le pouvoir de la recommander à son client. Mais dans les 500 dossiers présentés à la médiation, à Montréal, seulement 27 p. 100 ont été recommandés par des avocats ou des juges. Ce qui veut dire que sur 73 p. 100 des 500 dossiers, sur les 500 couples qui se sont présentés et dont l'entente est intervenue, à l'amiable, dans 70 p. 100 des cas, ce sont des gens que nous avons recommandés, qui l'ont été par d'autres groupes ou qui sont venus d'eux-mêmes. Je pense que si les avocats prenaient conscience de ces données et si le législateur demandait aux gens de se présenter devant un service de médiation, on aurait la même moyenne, soit de 70 p. 100 de règlements à l'amiable. Ce qui empêcheraient les gens de se quereller en cour. Cela diminuerait les souffrances et l'agressivité entre les conjoints.

• 1545

C'est le premier amendement. On demande la médiation.

Après l'alinéa 15(6)c), nous ajoutons l'alinéa e):

Le droit de réclamer des aliments ne peut être réservé que pour une période d'au plus deux ans, à moins de circonstances très graves et exceptionnelles. Il s'agit ici de pensions à l'époux.

f) Le tribunal peut remplacer la pension alimentaire à l'époux par une somme forfaitaire, payable comptant ou par versements répartis sur une période d'au plus trois ans. Toutefois, l'ordonnance qui accorde une somme forfaitaire ne peut être révisée, même en cas de changement imprévu dans les facultés ou les besoins des parties, à moins de circonstances vraiment exceptionnelles.

g) Lorsque les parties ont conclu entre elles une entente concernant la pension alimentaire ou une somme forfaitaire décrites à l'article 15(6)f), le tribunal ne devrait pas modifier cette entente, à moins de raisons très graves ou exceptionnelles.

h) Le délai raisonnable indiqué à l'article 15(6)c) devrait toujours comporter une durée limitée permettant toutefois à l'époux récipiendaire de la pension de revenir devant le tribunal pour demander une prolongation, s'il a raison de ce faire.

[Traduction]

8.(2) All contact with the mediator shall be confidential and the mediator shall be bound by this confidentiality except in those cases where there are grounds to believe that a child has been abused or is in danger of being abused.

8.(3) If mediation is unsuccessful, both spouses shall resort to the usual procedure.

We insist on mediation because experience has shown it to be quite successful. In Quebec, we have mediation service. I have appended to the brief a letter from the provincial Department of Justice which states that during 1984, out of a total of 500 cases, 70% of couples managed to arrive at an amicable settlement. This figure represents the Montreal Mediation Service's success rate. Their success rate was very good, in my opinion. Furthermore, the services they provide are free. These figures should not be ignored. If mediation remains a matter of choice, if it is not made mandatory, the lawyer may recommend it to his client. But out of 500 cases of couples who sought mediation, in Montreal, only 27% did so on the recommendation of lawyers or judges. This means that of the 73% of the 500 files, of the 500 couples who sought mediation and reached an amicable agreement, 70% of these couples sought mediation on our recommendation, or on that of other groups, or sought mediation of their own volition. I think that if lawyers were made aware of these data and if the legislator required that spouses seek mediation services, we could have the same average, that is to say, a 70% rate of amicable agreement. This would prevent spouses from quarrelling in court, and lessen their suffering and aggressive-ness.

That is our first amendment. We request that mediation be required.

After paragraph 15(6)(c), we would add paragraph (e):

One may reserve one's right to file for support payments for a maximum period of two years, unless there are extremely serious and exceptional circumstances. We refer here to support payments paid to the husband.

(f) The court may grant a lump sum to the husband instead of support payments, and this lump sum may be paid in total, in cash, or in installments to be paid over a period not exceeding three years. However, the order requiring the spouse to pay a lump sum may not be revised, even in cases where there are unforeseen changes involving the faculties or needs of the parties, unless truly exceptional circumstances intervene.

(g) When the parties have arrived at an agreement concerning maintenance or a lump sum, as described in section 15(6)(f), the court should not amend this agreement, barring serious or exceptional grounds.

(h) The reasonable period referred to in section 15(6)(c) should always be a limited time period, allowing, however, the spouse awarded the support payments to request an extension from the Court if he or she has reason to do so.

[Text]

On demande une limite, en se basant, un peu, sur ce qui s'est passé au gouvernement du Québec, quand ils ont préparé leur programme d'amendement au Code civil. On s'est basé sur les articles qui ne pouvaient pas être en vigueur avant que le gouvernement fédéral ne l'autorise. On garde la même optique pour faire ces amendements. Me Sénécal, que vous avez rencontré hier, nous a visité, la semaine dernière. Il nous a parlé des trous qu'il voyait dans la loi. Et en voilà, un trou. Le père n'est pas protégé; il peut être appelé à payer une pension alimentaire, tout le temps de sa vie. Il est discriminatoire de ne pas mettre une limite; quitte à ce que l'autre conjoint revienne devant le tribunal, à ses frais. Ce n'est pas toujours au même à payer.

Ce qui se passe, c'est que si un conjoint—disons la femme, par exemple... vient en cour, la plupart du temps, elle est éligible à l'aide juridique; elle ne paie pas un sou de pension. Puisque dans 80 p. 100 des cas, c'est la femme qui prend l'initiative des procédures de divorce, les pères, sont obligés de payer des frais astronomiques pour se défendre.

Je pense que la pension alimentaire ajoutée aux frais d'avocat, c'est de la discrimination contre les pères.

Autre chose. Insertion après l'article 16(6). Le paragraphe (7) est ajouté.

(7) La garde conjointe des enfants aux deux parents devrait être la règle, et non l'exception, avec autorité parentale conjointe, compte tenu des circonstances.

On s'est basés sur 30 États, des États-Unis, qui ont cette présomption en faveur de la garde partagée et sur deux provinces du Canada, la Saskatchewan et une autre. Me Sénécal nous disait aussi que les parents devraient être cotuteurs, même si la garde est partagée. On se trompe parfois sur la notion de garde partagée et de garde conjointe. Mais en supposant, par exemple, que l'un aurait la garde pendant cinq jours, et l'autre pendant deux jours, que l'autorité parentale soit partagée.

J'ajoute le paragraphe (8).

(8) Lorsque les deux époux demandent la garde physique et légale des enfants...

... j'ai oublié de marquer à compétence égale, mais enfin...

... la garde de l'enfant doit être accordée au parent favorisant le plus l'accès de l'enfant à l'autre parent,

Alors, celui qui favorise l'accès à l'autre parent, est défini comme un bon parent. S'il veut que son enfant voit l'autre parent, c'est le meilleur des parents. C'est le principe adopté en Californie. Et Me Sénécal disait que c'est ce qu'on devrait recommander, de préférence. Il a dû vous le dire hier, je ne le sais pas. Mais lorsqu'on a à choisir entre deux parents, aussi compétents l'un que l'autre, on doit choisir celui qui permet à l'autre parent de visiter le mieux son enfant. Ce qui indiquerait que, probablement, c'est le meilleur des deux.

... compte tenu de l'intérêt prioritaire de l'enfant...

Dans le projet de loi C-47, on parle toujours de l'«intérêt de l'enfant». Il faut que l'intérêt de l'enfant passe avant tout, mais

[Translation]

Our request that this time period be limited is loosely based on what occurred in the province of Quebec when the government prepared their amendment to the Civil Code. We based our recommendations on the sections which could not come into effect before federal government approval. We have retained this perspective for these amendments. Mr. Sénécal, whom you met yesterday, met with us last week. He felt the bill omitted certain things, which he discussed with us. Here is one of those omissions. The father is not protected; he may be required to make support payments for the rest of his life. The absence of a limit is discriminatory; the other spouse may return to court, at her own cost. The same person should not always have to foot the bills.

What happens is that if a spouse... let us say the woman, for example... goes to court, most of the time she qualifies for legal aid; she does not pay a cent in support payments. In 80% of cases, the woman initiates divorce proceedings, and because of this fathers are forced to spend horrendous sums to defend themselves.

I think that adding support payments to lawyer's fees constitutes discrimination against fathers.

Something else: we would like to insert subclause (7) after section 16(6).

(7) Joint custody shall be awarded to both parents, and, with joint parental authority, it shall be the rule rather than the exception, subject to circumstances.

In recommending this presumption in favour of joint custody we based our opinion on legislation in 30 U.S. states and in two Canadian provinces, Saskatchewan and one other. Mr. Sénécal also discussed with us the fact that parents should be co-guardians of the child, even if custody is shared. The notion of shared custody and joint custody sometimes gives rise to some confusion. Suppose, for example, that one spouse has custody for five days, and the other for two days, parental authority would then be shared.

I would add subclause (8).

(8) When both spouses request the physical and legal custody of children

—I forgot to mention that one supposes that both spouses are of equal competence, but never mind...

Custody of the child must be granted to the parent who is the most willing to allow access to the child to the other parent.

In that case, the one who facilitates access to the child for the other parent is defined as a good parent. If he wants his child to see the other parent, he is deemed to be the better parent. This is the principle adopted in California. Mr. Sénécal was of the opinion that we should recommend this also. He may have said this to you yesterday; I do not know. But, when one has to choose between two parents, each as competent as the other, one must choose the one who will allow the other parent the broadest access to the child. This is probably the best indicator of which is the better parent.

... taking into account the best interests of the child...

There are constant references in Bill C-47 to the best interest of the child. The best interest of the child must of course come

[Texte]

il faut tenir compte de l'intérêt des parents aussi, et c'est important l'intérêt des parents.

• 1550

... compte tenu de l'intérêt prioritaire de l'enfant, mais aussi des habitudes et des droits des parents, de l'intérêt de ceux-ci, ainsi que la conduite de chacun d'eux.

Je pense que ce sont des amendements qui sont importants pour savoir qui auraient la garde des enfants et permettre que les hommes puissent avoir la garde, ou s'ils ont la garde de jours, qu'ils aient la responsabilité de l'enfant et qu'ils puissent demander le dossier médical, ce qui nous est refusé parce que quand vous n'êtes pas le parent tuteur, vous êtes refusé; si vous voulez avoir les résultats scolaires de vos enfants, vous êtes refusé, vous êtes juste un visiteur. Alors je pense que la loi devrait prévoir ces choses-là.

L'autre projet, le paragraphe 9.

(9) Lorsque le parent qui a la garde légale de ou des enfants quitte sa province, son pays, sans permission écrite de l'autre conjoint, et sans avoir demandé l'autorisation du tribunal, pour y élire son domicile, l'enlèvement de ou des enfants serait régi par les articles 250.1 ou 250.2 du Code criminel, et considéré comme un «rapt d'enfant» au sens de la Loi sur le divorce.

Je pense que c'est important ça. On a beaucoup de gens qui viennent chez nous et se plaindre: ma femme est partie en Espagne, ma femme est retournée en France, ma femme est partie en Europe avec son enfant, sans me le dire, bon! Le père qui fait ça, lui, le père ou le parent qui n'a pas la garde, il est accusé en cour criminelle. Je pense que l'autre est aussi coupable, et ça revient tout à fait à la même chose. L'enfant va être privé d'un de ses parents par la faute de l'un. Alors on demande que ça soit criminalisé, dans la Loi sur le divorce, dans le Code criminel.

(10) Le parent qui a la garde physique et légale de ou des enfants, qui désire déménager de domicile, que ce soit dans une autre ville, dans une autre province et dans un autre pays, doit donner un avis écrit de 30 jours à son ex-conjoint et présenter une requête à ses frais pour demander au juge de réaménager les droits de garde ou d'accès. À défaut de ce faire, sur requête de l'autre conjoint, le juge, tout en considérant le bien de l'enfant, devra renverser en considération le droit lésé du conjoint, devra renverser les droits de garde en faveur du conjoint lésé ou réaménager les droits de garde et d'accès en fonction de l'intérêt de l'enfant et des parents. La présomption sera toujours en faveur du conjoint lésé. Le tribunal, à sa discrétion, pourra charger une amende au conjoint fautif du montant raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances.

On ne peut pas empêcher un conjoint d'aller vivre ailleurs. C'est sûr que si une personne veut aller vivre ailleurs on ne peut pas l'en empêcher. Je suis d'accord avec ça. Mais si vous habitez à Ottawa, mettons Montréal, et que l'autre s'en va en Gaspésie, à 600 milles de là, comment voulez-vous que le père puisse exercer ses droits de visite à l'enfant? Alors je demande

[Traduction]

first, but we have to take the interest of the parents into account as well, and the best interest of the parents is also important.

... in the light of the best interests of the child, but also of the habits and rights of the parents, of their best interests, as well as their behaviour.

I think these amendments are important to determine custody and make it possible for men to obtain custody. Or, if they have custody of the child during the day, their responsibility for the child should be recognized so that they can obtain medical files; at the present time, if you are not the child's legal guardian, you will not be given his medical file; neither will you be provided with your children's school results; you are just a visitor. I think the Act should provide for this type of situation.

But let me move on to subclause (9), the other proposal.

(9) When the parent who has legal custody of the child or children leaves his province, or his country without the other spouse's written permission, and without having sought the court's authorization, and intends to settle in the new location, the abduction of the child or children shall be governed by Sections 250.1 or 250.2 of the Criminal Code, and considered to be the abduction of a child, within the meaning of the Divorce Act.

I think that this is important. Many people come and complain to us: my wife has gone to Spain, my wife has returned to France, my wife has gone to Europe with her child, without telling me! If a father did that sort of thing, a father or a non-custodial parent, he would be tried in criminal court. I think the former is just as guilty, and it is six of one and half a dozen of the other. Through the actions of one spouse, the child will be deprived of one parent. Consequently we are requesting that this sort of behaviour be deemed a criminal offence, in the Divorce Act, and in the Criminal Code.

(10) The parent who has physical and legal custody of the child or children, and who wishes to move, be it to another city, another province, or another country, must provide written notice at least 30 days before the move to his former spouse and request a custody or access variation order from the judge, at his own expense. Should he not do so, and at the request of the other spouse, the judge, considering the interests of the child, will have to consider the fact that the rights of one spouse have been impinged upon, and will have to award custody to the injured party or revise the visiting and custody rights in the light of the child's and the parents' best interests. The presumption shall always be in favour of the injured party. The Court may, at its discretion, impose a reasonable fine on the guilty party, by taking all of the circumstances into account.

No one can prevent a spouse from moving elsewhere. Obviously, if a person wants to go and live somewhere else, no one can stop him. I agree with that. But, if you live in Ottawa or Montreal, and your former spouse moved to the Gaspé region, 600 miles away, how can the father exercise his child visitation rights? Consequently, I request that the Act provide

[Text]

que la loi prévoit que dans un cas semblable, la personne qui veut déménager, passe devant le tribunal pour réaménager les droits de visite pour que l'autre ne soit pas lésé. Il y a bien des façons de le faire. Vous savez, en supposant par exemple qu'il déménagerait à 600 milles, l'un pourrait l'avoir pendant les journées scolaires et l'autre pendant les congés, les vacances d'été, les vacances d'hiver; ça partagerait la garde, ça pourrait permettre de développer de meilleurs contacts avec son enfant. Il est facile de partager la garde. Alors, sans empêcher le parent de déménager d'une place à l'autre, au moins qu'il donne un avis écrit, qu'il se représente en cour.

(11) Lorsque le parent qui a la garde physique et légale de ou des enfants fait des obstructions constantes et systématiques pour empêcher l'exercice des droits d'accès du parent à son ou à ses enfants, ou des droits d'accès de ou des enfants à son autre parent, et ce pendant une durée suffisamment prolongée, lorsque le parent gardien, manifestement ou lorsque prouvé, détourne ou détruit intentionnellement l'amour et l'affection d'un ou des enfants envers l'autre parent, le tribunal après toutes les précautions nécessaires doit enlever la garde de ou des enfants du parent fautif pour la confier soit à l'autre conjoint, à un grand-parent ou à un tuteur compétent. Dans les cas d'obstructions citées plus haut, le juge devra:

- a) à la première offense imposer une amende minimale de 200\$ et les frais occasionnés et encourus par le parent lésé qui a pris recours devant la cour;
- b) à la deuxième offense, le juge devra enlever la garde de ou des enfants du parent gardien fautif et la confier à l'autre parent, à un grand-parent ou à un tuteur compétent.

Il y a des juges dans le livre *Family Law Dimensions of Justice* par Rosalie S. Abella et Claire L'Heureux-Dubé, il y a un juge qui dit qu'il a condamné à la prison une femme qui ne permettait pas le droit de visite.

• 1555

Je ne suis pas d'accord pour recommander la prison à une femme, mais d'un autre côté, quand on passe à la cour pour outrage au tribunal, c'est le seul recours qu'on a. A la cour de Montréal, c'est indécent, c'est vraiment indécent. Cela prend six mois avant de passer, premièrement. On a le temps de perdre l'affection de l'enfant! Et le juge entend la cause et... c'est difficile de présenter une preuve. Quand on arrive à quelque chose... En général, je n'ai pas vu de juge condamner le parent fautif à des petites choses de rien. Le juge est toujours mal à l'aise de condamner quelqu'un, une femme par exemple, parce qu'elle a empêché quelque chose à l'autre conjoint.

Alors, il faut que dans la loi il y ait des moyens, des mécanismes de défense pour les pères qui sont lésés. Parce qu'autrement, comment voulez-vous appliquer une loi? Vous avez un exemple frappant dans les pensions alimentaires. S'il n'y avait pas chez nous un organisme qui s'occupe de collecter les pensions alimentaires, et le résultat est excellent chez nous

[Translation]

that in such a case the person who wants to move must go before the courts to ask that visiting rights be revised to protect the other spouse's rights. There are many ways of doing this. For instance, to continue with the example of a spouse who wants to move 600 miles away, one spouse could have custody of the child during the school year and the other could have him or her during the holidays, the summer holidays and the winter ones; this would mean shared custody, and would allow one to develop a better relationship with one's child. It is easy to share custody. Thus, we are not requesting that parents be prevented from moving from one place to another, but, at the very least, that they be required to provide written notice, and that they advise the court.

(11) When the parent who has physical and legal custody for the child or children makes systematic and constant attempts to obstruct the exercise of visiting rights or access rights, be they of the parent to his child or of the child to his parent, for a sufficiently long time, and when it is manifest or proven that the custodial parent, alienates or intentionally destroys the child or the children's love and affection for the other parent, the court, after having taken all necessary precautions, shall withdraw custody of the child or children from the guilty parent and award the custody to the other spouse, to a grandparent, or to a competent guardian. In cases of obstruction such as those referred to above, the judge shall:

- a) impose a minimum fine of \$200 for the first offence and costs incurred by the injured parent who initiated legal action;
- b) for the second offence, rescind custody of the child or children from the custodial parent who has been found guilty and award custody to the other parent, to a grandparent, or to a competent guardian.

In the book entitled *Family Law Dimensions of Justice* by Rosalie S. Abella and Claire L'Heureux-Dubé, a judge is quoted as saying that he incarcerated a woman who would not allow her former spouse to exercise his visiting rights.

I would not recommend incarcerating a woman, but on the other hand, when one is tried for contempt of court, that is the only recourse. The court delays in Montreal are truly unseemly. First of all, it takes six months before one's case is heard. That is time enough to lose the affection of a child! Then the judge hears the case and—it is difficult to adduce evidence. When one manages some things—I generally have not seen judges impose trifling sanctions on the parent who is in the wrong. It is always awkward for a judge to condemn a woman, for instance, because she prevented the other spouse from doing something.

Consequently, there have to be means of defence, recourses in the Act for fathers who have been wronged. Otherwise, how can you enforce an act? Support payments provide a striking example. If we did not have an organization which collects support payments, and gets excellent results in our area—I will be explaining this to you a bit later—if we did not have

[Texte]

—d'ailleurs je vous l'expliquerai tout à l'heure . . . si on n'avait pas des mécanismes pour protéger les droits des mères . . . Tant mieux! Je suis très heureux pour elles, mais il faut protéger le droit des pères aussi. Et le droit des pères, c'est de voir les enfants et souvent le conjoint l'empêche de voir les enfants. Donc, il faut que dans la loi il y ait des mécanismes bien précis, des indications au juge pour imposer, soit une amende, soit un changement de garde, pour empêcher ou décourager l'autre conjoint d'empêcher les droits de visite. Je pense que c'est très important.

Le détournement de l'affection des parents, c'est très difficile à prouver, sauf par le biais d'une expertise psychosociale et de bonnes preuves. Mais ça arrive.

Il y a un juge ici, aux États-Unis, dans une du Connecticut, dans la cause 06118, qui a condamné une mère à la prison parce qu'elle avait détourné l'affection des enfants. Ils ont prouvé que l'enfant avait eu le cerveau lavé au point qu'il ne voulait plus voir son père, et c'était fait de mauvaise foi, c'était vicieux. Ils ont condamné la mère à la prison. Mais je ne suis pas en faveur de ça; je pense que la seule solution qui s'impose, c'est un renversement de garde. Autrement, les droits des pères vont toujours être brimés. Toujours, toujours!

La pension de l'enfant. On ne veut pas punir l'enfant non plus en lui enlevant sa pension, mais il reste quand même qu'il y a eu un jugement récent à la cour d'appel qui a enlevé la pension à la mère, et l'a donné à l'enfant parce que la mère s'en est allée en Espagne, je pense—je ne suis pas certain . . . ou en Europe. C'était en cour d'appel et le juge a dit: eh bien, mon dieu, le père n'avait pas demandé la garde légale de son enfant . . . donc il n'a pas pu la lui accorder. Et il a enlevé la pension à la mère.

Si on veut que les deux parents aient des droits égaux, quant à la garde et à l'accès . . .

Mr. Cadieux: On a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Excuse me, Mr. Forest. Mr. Cadieux.

M. Cadieux: Est-ce que ce serait possible de donner la référence . . . vous vous réferez à la cour d'appel, mais vous ne précisez pas quelle cour d'appel et quelle juridiction, etc.

M. Forest: Je vous enverrai le document, je ne l'ai pas ici.

M. Cadieux: Est-ce que c'est la cour d'appel du Québec?

M. Forest: La cour d'appel du Québec.

M. Cadieux: Un jugement récent?

M. Forest: Récemment.

M. Cadieux: Vous allez nous le faire parvenir?

M. Forest: Oui.

M. Cadieux: Merci.

M. Forest: Je vais vous le faire parvenir.

En résumé, c'est un peu ce qu'on demande, c'est qu'il y ait des mécanismes dans la loi, que ce soit bien indiqué, pour aider les juges dans leurs fonctions. Ce n'est pas facile pour les juges,

[Traduction]

mechanisms to protect mothers' rights—good for them! I am very happy for them, but fathers' rights have to be protected as well. One of those rights is the right for a father to see his children, and very often the other parent will prevent him from seeing the children. The Act must consequently provide specific mechanisms, and directions to the judge to impose either a fine or a custody variation order to prevent or discourage the other spouse from obstructing visitation rights. I believe this is very important.

Alienation of affection is very difficult for parents to prove, unless they resort to psycho-social expertise and introduce very strong evidence. But, it does happen.

One judge in the United States, in Connecticut, in case 06118, condemned a mother to prison because she had alienated the child's affection. It was proved that the child had been brainwashed to such an extent that he no longer wanted to see his father, and this had been perpetrated in bad faith, and it was vicious. The mother was condemned to a prison term. But I am not in favour of this; I think the only solution is a change of custody. Otherwise, the fathers' rights will always be impinged upon. Always, always!

About child support payments: we do not wish to punish the child by withdrawing his maintenance, but the fact remains that a judgment was handed down recently by an appeal court which withdrew a support payment from the mother, and it was awarded to the child because the mother went to Spain, I believe—I am not sure—to Europe, in any case. The case was heard by an appeal court and the judge said: well, as the father had not requested legal custody of his child . . . he could not grant it to him. And he rescinded the mother's alimony.

If we want those parents to have equal rights, respecting custody and access . . .

M. Cadieux: J'invoque le Règlement, monsieur le président.

Le président: Excusez-moi, monsieur Forest. Monsieur Cadieux.

Mr. Cadieux: Could you possibly give us the reference . . . you are referring to an appeal court, but you have not specified which appeal court and which jurisdiction, etc.

Mr. Forest: I will send you the document, I do not have it here.

Mr. Cadieux: Is it the Quebec Court of Appeal?

Mr. Forest: The Quebec Court of Appeal.

Mr. Cadieux: A recent decision?

Mr. Forest: A recent one.

Mr. Cadieux: You will be forwarding this document to us?

Mr. Forest: Yes.

Mr. Cadieux: Thank you.

Mr. Forest: I will send you the decision.

To summarize, we are requesting that the Act provide mechanisms, that they be well defined, to assist judges in their tasks. The work of a judge is not easy; sometimes it is very

[Text]

ils sont mal à l'aise parfois de condamner quelqu'un, mais si dans la loi il y a des insertions bien précises, ils vont être obligés de les appliquer et ça va permettre de protéger nos droits.

C'est le résumé des amendements, amendements tels qu'on voudrait voir dans le projet de loi; et on a préparé un document de travail de onze pages que vous allez avoir, que M^{lle} Sirpaul va vous faire traduire et vous remettre un peu plus tard. Je pense qu'avec tout ce qu'on vous explique, ça dit un peu ce qu'on veut. On veut être protégés nous aussi en tant que pères. On veut être protégés; il n'y a pas seulement que les mères qui veulent être protégées, les pères veulent être protégés aussi, et les gros problèmes c'est qu'on nous fait de la misère pour voir nos enfants, et on est obligés de toujours payer des pensions, de payer des frais d'avocat énormes.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Forest. Is it agreed that the document be appended to today's minutes.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: We will now move on to Mr. Richard Haney for the presentation of his brief. Mr. Haney, you have the floor.

• 1600

Mr. Richard Haney (President, Canadians Organized for Parental Equality, Ottawa): Thank you, Mr. Chairman. I have come today with approximately 30 members of my group. Mr. Murray Hunter will be supplementing what I have to say. The members with us today are fathers, mothers, grandmothers and daughters. You will see a big smile from the grandmother. One of the things I will stress in my presentation is the fact that this is not a men's or fathers' movement. It is across Canada and across the United States. It is very powerful. I cannot say I have 2,000 signed-up members, but we represent a huge, powerful tidal force that is coming. It should be dealt with now, rather than later. You might speak to our grandmother after this meeting and get the viewpoint of women, mothers and grandmothers supporting fathers in these cases.

I have one other word of introduction. I have lost, but I speak for many others, about \$300,000 in court fees and legal fees in the last 6 years of untold battling. I have had approximately 10 judges. Thank God my daughter is still with me. Unfortunately, she has lost her relationship with her mother. My desire was that she should keep her relationship with both of us from day one. Almost every judge I went before said to take it to Ottawa and go to the legislators. They said the courts were not the place. I thought it was. My present wife and I moved to Ottawa. The judges asked me to come to speak to legislators, and that is why I am here today.

[Translation]

awkward for them to condemn someone, but if there are specific directions in the Act, they will be forced to apply them and this will protect our rights.

You have heard the summary of the amendment we would like to see in the bill; we have also prepared an 11-page working document which will be given to you, which Mrs. Sirpaul will have translated and will distribute to you a bit later. I think the abundance of explanation we have provided this afternoon conveys our wishes. We also seek to be protected as fathers. We want to be protected; mothers are not the only ones who wish to be protected, fathers also want this, and the most serious problem is that people make it very difficult for us to see our children, and furthermore we always have to pay support payments, and enormous lawyers' fees.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Forest. Les membres du Comité sont-ils d'accord pour que le document soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous allons maintenant entendre M. Richard Haney qui va nous présenter son mémoire. Monsieur Haney, vous avez la parole.

M. Richard Haney (président, *Canadians Organized for Parental Equality, Ottawa*): Merci, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui d'une trentaine de membres de mon groupe, et M. Murray Hunter viendra compléter ce que j'ai à vous dire. Parmi les gens qui m'accompagnent aujourd'hui, on trouve des pères, des mères, des grands-mères et des filles. Regardez d'ailleurs le beau sourire de notre grand-mère. J'insisterai surtout dans mon exposé sur le fait que notre mouvement n'est pas un mouvement d'hommes ou de pères. C'est un mouvement pancanadien, panaméricain. C'est un mouvement qui est également très puissant. Je ne saurais vous dire que je représente 2,000 membres en règle, mais nous représentons néanmoins un raz de marée très puissant qui s'annonce à l'horizon. Il serait préférable de l'affronter immédiatement plutôt que d'attendre à plus tard. Vous pourrez vous entretenir avec notre grand-mère après la réunion pour avoir une opinion féminine, car en l'occurrence, les mères et les grands-mères sont d'accord avec les pères sur ces questions.

J'aurais encore quelque chose à dire en guise d'introduction. Je ne suis pas seul dans ce cas, mais j'ai personnellement perdu environ 300,000\$ en honoraires d'avocat et en frais et dépens en six ans de batailles judiciaires. J'ai vu une dizaine de juges. Dieu merci, ma fille est toujours avec moi. Malheureusement, dans cette bataille, elle a perdu toute affinité avec sa mère. J'aurais préféré que, depuis le départ, elle eût pu conserver de bons rapports avec sa mère et moi. Pratiquement tous les juges devant lesquels j'ai comparu m'ont dit d'aller à Ottawa et de voir les législateurs. Tous m'ont dit que les tribunaux ne pouvaient rien faire. Ce n'est pas ce que je croyais. Ma nouvelle épouse et moi-même nous sommes installés à Ottawa. Les juges m'ont demandé de venir m'adresser aux législateurs, et c'est la raison de ma présence ici aujourd'hui.

[Texte]

Bill C-10, as drafted by the former Liberal government in 1984, was a step in the right direction toward divorce law reform. It received initial reserved approval from all three political parties. From our point of view, its main failure was that it was extremely weak on the most important issue—children entangled in prolonged custody battles. As the Liberal government was losing popularity with the public and were afraid to take steps that might cost them too much needed support, they did nothing to remedy this failure. The Conservative government, however, is in the enviable position in 1985 of a huge majority and a mandate for change. Fantastic.

One of the most pressing areas for change, without doubt, is that of seeking a remedy for the devastating effects of divorce and custody decisions on our most sacred institution, the family. The direct and indirect costs to our society of the crises that are generated by the present Divorce Act are astronomical. Most of the changes we feel are necessary are seen by many as inevitable. Therefore it makes sense to implement them now rather than to wait 10 years when another government in a weaker position may find it impossible to change the Divorce Act by lining it up with the best interests of the family and children.

In 1984, the Conservative opposition espoused maintenance enforcement, national family counselling and unified family courts. We wholeheartedly support these ideas but only within a fair justice system that treats each spouse as equal. The system of generally designating one spouse as the victim and the other as the criminal must be abolished *de jure* and *de facto*.

Lastly, since we use mediation and arbitration so well in labour-management disputes, why not use them in family disputes as well?

The Divorce Act, under this government, could become a healing, constructive document that markedly reduces the pain and suffering of divorce on spouses and their children when divorce becomes inevitable. We pray that this government will have the wisdom and courage to invest the time and resources necessary to carry out this very difficult but very important task.

• 1605

My original letter to Mr. MacGuigan is dated October 17. It is two pages to read into the record.

Litigation is the worst possible way to resolve a family dispute. It should be reserved as the last possible alternative only after all else has failed. Throughout Canada in all its provinces it is still the first and virtually only path open to all

[Traduction]

Le projet de loi C-10, oeuvre du gouvernement libéral précédent en 1984, était déjà un pas dans la bonne direction d'une réforme des lois sur le divorce. À l'origine, ce projet de loi avait reçu l'assentiment mitigé des trois partis politiques. À notre avis, sa principale faiblesse tenait au fait qu'il était par trop insuffisant dans le domaine le plus important—celui des enfants aux prises à de longues et âpres batailles judiciaires en matière de droit de garde. À mesure que le gouvernement libéral perdait les faveurs de la population et avait de plus en plus peur de prendre des mesures risquant de leur coûter de précieuses voix, il résolut de ne rien faire pour pallier cette carence. Le gouvernement conservateur pour sa part est, en 1985, dans une position plus enviable: il peut compter sur une énorme majorité et il a reçu pour mandat de faire des changements. C'est merveilleux.

L'un des secteurs pour lesquels un changement est le plus pressant est indubitablement celui de notre institution la plus sacrée, la famille, qui souffre des effets dévastateurs des jugements en matière de divorce et de garde. Les crises ainsi dues à l'actuelle loi sur le divorce coûtent à notre société des sommes astronomiques, qu'il s'agisse de frais directs ou indirects. La plupart des changements qui selon nous s'imposent sont déjà souvent considérés comme inévitables. Il serait donc logique de les effectuer immédiatement au lieu d'attendre encore 10 ans et un autre gouvernement, plus faible celui-là, qui jugera peut-être impossible de modifier la Loi sur le divorce pour qu'elle corresponde aux meilleurs intérêts de la famille et des enfants.

En 1984, l'opposition conservatrice avait appuyé la notion de l'exécution des ordonnances alimentaires, celle des services-conseils nationaux en matière familiale et celle des tribunaux unifiés de la famille. Nous appuyons à 100 p. 100 toutes ces notions mais à condition que le système judiciaire soit équitable et traite chaque conjoint de la même façon. Le système actuel qui en règle générale, fait d'un des conjoints la victime et de l'autre, un criminel, doit être aboli dans le droit comme dans les faits.

Enfin, puisque la médiation et l'arbitrage se révèlent tellement précieux dans les différends syndicaux-patronaux, pourquoi ne pas les utiliser également en matière familiale?

La Loi sur le divorce pourrait, sous cette administration-ci, devenir un document constructif et palliatif susceptible de réduire considérablement la somme de misère et de souffrance imposée à la famille, conjoints et enfants, par le divorce lorsque celui-ci devient inévitable. Nous prions pour que le gouvernement ait la sagesse et le courage nécessaires pour consacrer le temps et les ressources qu'il faudra à cette tâche difficile certes mais tellement importante.

La lettre que j'avais adressée à M. MacGuigan est datée du 17 octobre, c'est une lettre de deux pages que je vais maintenant vous lire pour le procès-verbal.

Le recours en justice est la pire des façons de régler un différend familial. Il devrait être utilisé en dernier ressort après épuisement de tous les autres recours possibles. Pourtant, dans tout le Canada, dans toutes les provinces, le recours en

[Text]

petitioners. We need legislation to allow litigation only after family divorce education, mediation, arbitration, binding arbitration and joint custody applications have all been addressed, considered and rejected.

All current research shows that the best interests of the children are served when they have "roots with both parents". Dr. Brown-Grief, of New York State University, spoke in Toronto to a huge conference, and that was her keynote address to 5,000 judges and 10,000 lawyers: roots for the children—both parents.

Why should the children have to divorce either parent just because the parents divorce? Bottom line: The fact that in 75% of contested custody cases the mother gets custody is a travesty of justice and is against all the principles of democracy as embodied in our new Charter of Rights. I am afraid you ladies and gentlemen will be seeing a lot of charter cases, unfortunately, unless we can pro-actively do something in this committee in an amendment form.

If each case were judged on its own merits, this outcome would obviously be impossible. Why should a man and father invest in the family if when it breaks up he is assured of losing his children, probably his home, and probably most of his income? In hard economic times such as we are experiencing right now, this fear hovers over many fathers, and in many cases causes the inflammatory situations that lead, in fact, to family break-up.

So it is a catch-22. The father is scapegoated by the system design fault. Even if he did absolutely nothing wrong and his wife decided to take off with a new boyfriend, the father is pinioned and victimized and largely unprotected by the Canadian justice system—unless, of course, he is very wealthy and very, very stubborn. All of the above is not intended to presume that mothers do not suffer through the divorce process. Both people go through it. It is terrible. Everyone loses in such a situation except the lawyers.

The Chairman: Kill the lawyers.

Mr. Haney: No, no, do not kill the lawyers. We will talk about that later. There is a place for lawyers. I am not anti-lawyer; that is the last thing I want to be before this committee. I do not know what the composition is, but . . .

Mr. Kindy: They are not in the majority today; yesterday they were.

Mr. Haney: I believe the last government—I am not sure of this—was lawyer-heavy. I believe the present government is businessman-heavy. I think that would be good in this

[Translation]

justice reste au requérant le premier et bien souvent l'unique recours. Il nous faut une loi portant que le recours en justice pourrait être utilisé qu'après des séances de conseils sur le divorce, la médiation, le règlement par amiable compositeur, l'arbitrage et les requêtes en garde conjointe, après que tous ces recours auraient été tentés mais en vain.

Toutes les recherches les plus récentes révèlent que la meilleure façon de protéger les intérêts de l'enfant est de lui permettre de garder ses racines chez les deux membres du couple. Le Dr Brown-Grief de l'Université de l'État de New-York s'est adressé à Toronto devant un vaste auditoire, elle était la conférencière invitée devant une conférence réunissant 5,000 juges et 10,000 juristes, et c'est de cela qu'elle avait parlé: les racines des enfants chez les deux membres du couple.

Pourquoi les enfants doivent-ils également divorcer de leur père ou de leur mère parce que leurs parents ont eux-mêmes divorcé? Fait: dans 75 p. 100 des cas de garde contestée où la mère reçoit la garde, c'est une véritable parodie de justice allant à l'encontre de tous les principes de la démocratie qui ont été enchâssés dans notre nouvelle Charte des droits. J'en ai bien peur, mesdames et messieurs, vous allez voir énormément de ces contestations en application de la Charte des droits, et c'est regrettable, aussi longtemps que nous ne pourrions pas faire quelque chose activement ici en Comité pour modifier la législation.

Si chaque cas était jugé selon ses mérites, c'est le genre de conclusion qui ne se poserait pas. Pourquoi un homme, un père, investirait-il dans sa famille si, à la rupture, il a la quasi-certitude de perdre ses enfants, et même peut-être son foyer, comme le plus gros de son revenu? En période économique difficile comme celle-ci, c'est une véritable épée de Damoclès qui plane sur la tête de bien des pères, et très souvent c'est elle qui enflamme les passions qui finissent par aboutir aux ruptures de mariage.

C'est donc un cercle vicieux. Le père devient le bouc émissaire en raison d'un système imparfait. Même si le père n'a absolument rien fait de mal, si c'est sa femme qui a décidé d'aller vivre avec son petit ami, c'est le père qui est mis au pilori, c'est le père qui est la victime, car le système juridique au Canada le plus souvent ne le protège pas du tout, à moins qu'il ne soit évidemment très riche et très obstiné. Tout cela, je ne vous le dis pas pour vous convaincre que les mères n'ont pas autant à souffrir d'un divorce. Tout le monde en souffre. C'est une situation terrible. Tout le monde y perd, sauf évidemment les avocats.

Le président: Tuez-les.

M. Haney: Non, il ne faut pas les tuer, mais nous en parlerons plus tard. Les avocats ont leur place. Je ne suis pas contre les avocats, c'est la dernière chose que je voudrais dire ici. Je ne sais pas quelles sont les spécialités des députés, mais . . .

M. Kindy: Les avocats ne sont pas majoritaires au Comité, ils l'étaient auparavant.

M. Haney: Le gouvernement précédent—mais je n'en sais rien en fait—comptait beaucoup d'avocats. Je crois que ce gouvernement-ci compte surtout beaucoup d'hommes d'affai-

[Texte]

particular issue, because obviously if I am talking to 99% lawyers it is going to be more difficult on this issue, since this is the bread and butter, obviously.

Mr. Cadieux: It already is difficult.

Mr. Haney: I know. I do not know what the composition of the committee is, but you people know.

By requiring that other forms be attempted before litigation, the various parties involved—mediators, counsellors, psychiatrists, etc.—get a chance to know the family and to deal with each member as a person, not as a contestant. To a much larger degree, the burden shifts from the co-operative parent to the unco-operative parent—the onus switches. In litigation, the most unco-operative parent can easily “win” custody. In fact, the harder they “fight”, the more points they get for being “committed to the child”. These quotes are not just thrown in by chance, because it is all jargon and it is all clichés and it is not actually what happens in the actual court-room, from my not-so-humble point of view.

Lastly, the last page, number 2: By disallowing litigation until the last step, there is a suction effect in the direction of both parents trying to bring out their own best rather than point out the worst in their former loved one. That is very important: former loved one. This is my most important thing I am going to say today. In Massachusetts, the Cambridge Judge McGovern, a woman judge—I have researched this continent upside down, and the most progressive judges in divorce cases are always women—requires all her potentially litigating couples to participate in two sessions of family divorce education. I note that it is “require”.

She will not allow them to litigate in her courtroom until they go to two sessions of family divorce education, for which she has seen to its funding, and has their counsels, their mediators, lawyers, judges that are . . . Of all the couples that enter the program, 75% opt for the alternative of mediation. Of those couples which opt for mediation, 75% successfully complete mediation and never litigate, never enter a courtroom.

I was a math teacher at one time: 75% times 75% is the way you figure out the percentage here; it comes out to approximately 49%; that is, 49% of the people who come before Judge McGovern in one jurisdiction, Middlesex County, near Harvard University, never, ever litigate before her or any other court, never custody; everything is totally worked out.

Can you imagine the Conservative government that we have in now, or the Liberals or NDPs . . . Just imagine the savings in costs to our government, to our citizenry. If costs is what this government we have right now is all about, just imagine

[Traduction]

res. C'est bon à mon avis en l'occurrence, car il est évident que si je m'adressais à 99 p. 100 d'avocats, j'aurais beaucoup plus de difficultés étant donné que c'est précisément le genre de causes qui représentent leur pain quotidien.

M. Cadieux: Déjà la situation n'est pas facile.

M. Haney: Je le sais. J'ignore quelles sont les spécialités des membres du Comité, mais vous le savez mieux que moi.

En exigeant donc d'autres formes de règlements avant le recours en justice, les parties en cause—médiateurs, experts-conseils, psychiatres, etc.—pourraient apprendre à connaître la famille et à connaître chaque membre de la famille en tant que tel et non pas en tant que partie à un procès. Dans une plus large mesure encore, le fardeau retomberait sur celui des deux conjoints qui ferait le moins preuve de coopération. En cas d'action en justice, le conjoint qui fait le moins preuve de coopération peut facilement «gagner» la garde de l'enfant. En fait, plus il se «bagarre», plus il marque de bons points parce qu'il «tient» à l'enfant. Si je mets cette expression entre guillemets, ce n'est pas par hasard, c'est en réalité le jargon, ce sont tous les clichés qu'on entend dans la réalité quotidienne des tribunaux, si vous me permettez cette opinion dénuée d'humilité.

Enfin, la dernière page, le n° 2: si toute action en justice est interdite sauf en dernier ressort, les deux conjoints auront intérêt à faire ressortir ce qu'ils ont de mieux au lieu de se concentrer surtout sur les pires traits de l'autre, celui ou celle qu'ils ont aimé mais qu'ils n'aiment plus. Voilà qui est très important: celui ou celle qu'ils ont aimé. C'est la chose la plus importante que je voulais vous dire aujourd'hui. Au Massachusetts, M^{me} le juge McGovern—j'ai retourné le continent de gauche à droite et de haut en bas et je me suis rendu compte que les juges les plus ouverts en matière de divorce étaient toujours des femmes—exige de tous les couples en litige qu'ils participent à deux cours sur le divorce et la famille. Et j'insiste sur le mot «exige».

• 1610

Elle interdit aux couples le recours devant son tribunal avant d'avoir suivi deux cours portant sur le divorce et la famille, des cours dont elle a elle-même assuré le financement, et que les avocats, médiateurs, juristes et juges qui sont . . . Sur tous les couples qui participent à ce programme, 75 p. 100 choisissent la médiation et des couples qui choisissent la médiation, 75 p. 100 obtiennent satisfaction et n'ont jamais à aller en justice, n'ont jamais à entrer dans une salle d'audience.

J'ai été jadis professeur de mathématiques et je sais que 75 p. 100 de 75 p. 100 représente environ 49 p. 100. Cela veut dire que 49 p. 100 des gens qui comparaissent devant M^{me} le juge McGovern dans le comté de Middlesex, près de l'université Harvard, n'ont jamais à engager de procédure judiciaire devant son tribunal, devant n'importe quel autre tribunal, tout est réglé à l'amiable.

Pouvez-vous imaginer un gouvernement, conservateur, libéral ou néo-démocrate . . . Imaginez les économies que le gouvernement pourrait faire, que le pays pourrait faire. Si le gouvernement est vraiment sérieux lorsqu'il parle de faire des

[Text]

the savings in costs if we could, at a national level in Canada, do what Judge McGovern is doing at a microscopic level in one jurisdiction in a place like Massachusetts. Of course, there would be a lot of lawyers—if there is not a lot of car accidents and real estate work—who would not have any work to do in their firm.

But anyhow, in several American states, joint custody is now the presumption of the law, especially in California. Either parent can apply and the burden of proof is on the parent who is against it to show why they are against it. Wherever this is being tried, the parent who was against it, usually the mother, is swinging around to being glad that it happened, after one or two years. They are glad, when the dust settles, that they were not allowed to be a combatant when they were overwrought. Ironically, the major lobby against joint custody legislation is coming from women's groups. Ironical because they talk about equality and antisexism in every area except custody of children. I would like to speak to that a little later.

See the attached memo from the National Organization for Women—NOW—in the U.S.A. I have seen similar memos for the Coalition for the Status of Women . . . I forget the exact name of it.

One action against fathers has caused perhaps more injustice than any other: the use of *ex parte* orders in cases of alleged wife abuse. Without evidence, a wife can obtain an *ex parte* order barring her husband from his home and/or children without a hearing. This happened to me and it happened to many, many fathers I have known, and some mothers, but mostly fathers.

In some American states, *ex parte* orders are now being limited to uses in reactions related only to the possibility that the alleged wife beating be true. No action is allowed against a father's children or the father's home without a proper hearing. He is warned to keep away from his wife and/or she away from her husband. Sometimes men are being awakened by a frying pan in the middle of the night or by a burning bed, as we all know now. He is warned to keep away from his wife and/or refrain from any harassing of her until such time as a hearing can be held.

I do not know if the members of this committee can realize that this is supposed to be North America and a democracy. Imagine being a father who did not beat his wife. Imagine if you did not beat your wife, like me, like many of the men in this room, and you are accused of it! It is one thing if it is a criminal court because you have to have the rules of evidence.

[Translation]

économies, imaginez ce qu'on pourrait épargner au niveau national au Canada si on faisait ce que le juge McGovern fait à une échelle microscopique dans sa juridiction au Massachusetts. Evidemment, il y aurait énormément d'avocats—il resterait toujours les accidents de voitures et les transactions immobilières—qui verraient leur pratique décliner.

Quoi qu'il en soit, dans plusieurs États américains, la garde conjointe est actuellement la présomption légale, surtout en Californie. Le père ou la mère peut faire une demande dans ce sens et le fardeau de la preuve incombe à celui des deux qui est contre, et c'est à ce moment-là celui-là qui doit dire pourquoi. Chaque fois qu'il y a eu jugement, celui des deux conjoints qui était contre, et c'est généralement la mère, finit par se réjouir de l'issue de la question, après un ou deux ans. Se réjouir parce qu'une fois la poussière retombée, ils se rendent compte qu'on ne leur a pas permis de se battre alors qu'ils étaient battus d'avance. Il est ironique de constater que le principal groupe de pression qui oeuvre contre la garde conjointe se trouve dans les rangs des groupements féminins. C'est ironique parce que les femmes parlent d'égalité, parlent de lutter contre les attitudes sexistes dans tous les domaines, sauf en ce qui concerne la garde des enfants et j'aimerais d'ailleurs en dire quelques mots plus tard.

Je vous invite à lire la note de service ci-jointe émanant de la *National Organization for Women—NOW*, un mouvement américain. J'ai d'ailleurs vu des notes semblables de la part de la Coalition pour la condition féminine . . . j'ai oublié le nom exact de l'organisme.

Il y a un genre d'intervention dirigée contre les pères qui a probablement causé beaucoup plus de tort et d'injustice que tous les autres et c'est l'utilisation des ordonnances *ex parte* dans les cas présumés de sévices ou mauvais traitements contre l'épouse. Sans autre preuve, une femme peut obtenir une ordonnance *ex parte* interdisant à son mari d'entrer dans sa maison et de voir ses enfants sans même une audience. C'est ce qui s'est passé dans mon cas, c'est ce qui s'est passé dans le cas de bien nombreux pères que je connais, et de quelques mères également, mais surtout des pères.

Dans certains États américains, les ordonnances *ex parte* sont actuellement limitées à certains cas, seulement dans la possibilité où les sévices supposés seraient réels. Aucune action ne peut être intentée contre les enfants du père ou la maison du père sans audience. On avertit le père qu'il ne doit pas s'approcher de sa femme et inversement. Il arrive qu'un homme, ce sont des cas que nous connaissons tous, se réveille au milieu de la nuit parce que son lit brûle ou parce qu'il a reçu un coup de poêle à frire sur la tête. Ainsi, on dit au mari de ne pas s'approcher de sa femme, de ne pas la harceler jusqu'au moment où une audience peut être tenue.

Je ne sais pas si les députés s'en rendent compte, mais nous sommes censés être en démocratie en Amérique du Nord. Imaginez le cas d'un père qui n'a pas battu sa femme. Imaginez que vous n'avez pas battu votre femme, c'est mon cas, c'est le cas de beaucoup de ceux qui sont dans cette salle, et imaginez pourtant qu'on vous accuse de l'avoir fait! En cour criminelle c'est différent, parce qu'il faut bien respecter les règles en matière de preuves.

[Texte]

But again, assume you did not do it. Obviously, many men do; obviously, some women do. But imagine you did not and she goes into court and the process starts. To be barred from going near her—okay! The court has to assume, Why is a woman going to come in and say that unless it is true? Okay, granted, no problem. But then the man cannot enter his home and he cannot see his children. The children disappear into a home someplace else; he does not see them.

Again, I ask members of this committee to consider this paragraph in lieu of the fact that the father—or the mother in the odd case—may never have done it. He is presumed guilty until proven innocent. It is the opposite of Canadian and American jurisprudence. And yet it is happening in thousands and thousands of cases.

This Act C-47 as proposed does not address that in any way.

• 1615

To take away a father's children and/or home without a hearing is not only assuming that he is guilty until proven innocent, it is inflicting one of the cruelest forms of punishment possible. The statistics show that once the "domino syndrome", as it is known in all the literature, gets rolling it is very rare that the father ever recoups the loss of his children and/or his home, even if it is proved later that he was innocent of the original allegations. There are some laws . . . and I could give the members of the committee specific examples . . . I know of one state in the United States that has disallowed a husband from taking action on charges that were laid on him for trying to defend his home, when the original allegations were proved to be false. This is against jungle instinct, it is against territoriality, it is against human nature. No wonder the violence escalates in these situations. Anyway—and I do not condone violence for one second in any way—one member of COPE had an ex parte order laid against him when he had custody.

I ask the members of the committee to try to imagine that. Imagine trying to drive away with your daughter or son for a weekend, and a person walks up with a warrant and tells you that a court hearing took place, without you present, without your lawyer present who was registered at the court, in which it was decided that you were not going to have custody that weekend, your spouse was. I ask this committee to consider if this is democracy. Is this the way of the present law that MacGuigan has proposed and the new law has proposed, to not address things like this? Are we not making a serious mistake by not addressing these things?

To continue, one member of COPE had an ex parte order laid on him when he had custody, based on a perjurious wife beating affidavit and resulting in his being a fugitive from injustice, as I recall, for five years, and losing hundreds of thousands of dollars and facing years of battling even though

[Traduction]

Mais supposons un instant que vous n'avez rien fait. Il est évident qu'il y a des hommes qui battent leur femme et qu'il y a des femmes, également parfois qui battent leur mari. Mais imaginez que vous n'avez rien fait, que votre femme s'adresse au tribunal et lance la procédure. Vous ne pouvez plus vous en approcher, pas de problème! Le tribunal doit se demander pourquoi cette femme prétendrait cela si ce n'est pas vrai? D'accord, je le répète, cela va de soi. Mais ensuite, le mari ne peut plus non plus réintégrer sa maison, il ne peut plus voir ses enfants. Les enfants disparaissent quelque part, dans un foyer, et il ne les voit plus.

Je demande encore une fois aux membres du Comité de revoir ce paragraphe à la lumière de ce cas que je vous ai présenté, c'est-à-dire à supposer que le père—ou la mère dans de rares cas—soit innocent. Dans le cas qui nous occupe, le père est présumé coupable jusqu'à ce qu'il puisse prouver son innocence, ce qui va totalement à l'encontre de toute la jurisprudence canadienne et américaine. Pourtant, c'est exactement cela qui se passe dans des milliers et des milliers de cas.

Ce projet de loi C-47 n'y remédie absolument pas.

Enlever à un père ses enfants ou sa maison sans l'entendre n'est pas seulement supposer qu'il est coupable en attendant de prouver son innocence, c'est aussi lui infliger l'une des formes de punition la plus cruelle possible. Selon les statistiques, une fois que le syndrome des dominos se déclenche, il est très rare que le père retrouve jamais ses enfants ou sa maison même s'il s'avère plus tard qu'il est innocent des accusations initiales. Il existe certaines lois et je pourrai donner aux membres du Comité certains exemples précis . . . Je sais que dans un État des États-Unis un époux n'a pas été autorisé à intenter des poursuites contre des accusations portées contre lui pour avoir essayé de défendre sa maison alors que les allégations initiales étaient fausses. Cela va à l'encontre de l'instinct le plus primaire, de la territorialité et de la nature humaine. Comment s'étonner que ces situations aboutissent à de la violence? Quoi qu'il en soit, et je ne suis nullement en train de prôner la violence, une ordonnance par défaut avait été prise contre lui lorsqu'il avait la garde des enfants.

Je demande aux membres du Comité d'essayer d'imaginer cette situation: vous êtes en voiture avec votre fille ou votre fils pour la fin de semaine et quelqu'un vient vous voir avec un mandat pour vous dire qu'une audience s'est déroulée sans que vous soyez présent, pas plus que votre avocat qui était enregistré au tribunal qui avait décidé que c'était votre épouse et pas vous qui aviez la garde de cette fin de semaine. Je demande au Comité de déterminer s'il s'agit bien là de démocratie. La loi actuelle qu'a proposée MacGuigan et la nouvelle loi ne se penchent donc pas sur de telles choses? N'est-ce pas une grave erreur?

Pour poursuivre, une ordonnance par défaut a été prononcée contre un des membres de notre Association lorsqu'il avait la garde de ses enfants, et ce à la suite d'un faux témoignage délibéré selon lequel il aurait battu sa femme; de la sorte, il a eu des démêlés avec la justice pendant cinq ans, perdant des

[Text]

he had done nothing wrong. He could even have been incarcerated. This particular individual was incarcerated. In the criminal court in which it came up, as a result of this, the judge blamed the mother for having caused it, in his reasons for his decision, but still found the father guilty.

Mr. Nicholson: In which jurisdiction was that?

Mr. Haney: Which one?

Mr. Nicholson: The case you are just discussing.

Mr. Haney: Toronto. When we get to the discussion period we can bring out legions of examples.

Beyond what is in the actual brief, I had five points that I wanted to highlight. The best interests of the child has become a cliché. People use it everywhere. Judges just say that. They do anything they want and then they justify it by saying that it is in the best interest of the child. That I know absolutely. There is definitely no justice in family courts. The rules of evidence are not used. What is going on is beyond belief. The concept I have evolved, along with some people I have known from different groups throughout North America, is that we look at the best interests of the family.

I would like to give the committee an analogy by way of an incident which actually happened to me once. I was driving down the street when a boy came along on a bicycle, near the curb. There were soft shoulders on both sides. A car was coming from the other way with a whole family, a mother, father and five children in it. I was in the position where I was going to have to decide what to do. I did not know if I could squeak through both and avoid an accident. Shall I go to the right or the left? I have put this question to many people to consider. What our present court system is saying is that we must act in the best interests of the child. Do not hit that kid. The first reaction of most people is not to turn and hit the bicycle, because the child is so vulnerable out there on a bike. But in the car is a whole family.

My particular choice at that time was to edge towards the kid, hoping I would not hit him, giving the most slack on the family's side. The reason is because if I hit the family, there is a mother and a father and three kids in the back seat. If I hit the kid, it is one kid. God forbid we should be forced into these positions, but divorce judges—God bless them, I would not want to be one of them, to tell you the truth—are often in this situation. What are they going to do? Under the adversarial system they ask if they can find any evidence that the mother did something wrong? Any evidence the father did something wrong? If they cannot, they are at fault. Okay, there is the criminal and the ones who walk free get everything.

I suggest that in the situation we are dealing with in this present committee, government legislation, we should look at the best interests of the family, the whole. What happens to the father? What happens to the mother? What happens to her economic state and what happens to his economic state. What happens to the whole unit. The adversarial system looks at it as a criminal-victim process, and we must decriminalize,

[Translation]

centaines de milliers de dollars et luttant pendant des années alors qu'il n'avait rien fait. Il aurait même pu être incarcéré. Cette personne l'avait été justement. À la Cour d'assises où l'affaire en est arrivée à la suite de tout cela, le juge a blâmé la mère de l'avoir amené à une telle décision tout en continuant à trouver le père coupable.

M. Nicholson: De quel tribunal s'agissait-il?

M. Haney: Pardon?

M. Nicholson: Pour l'affaire dont vous venez de parler?

M. Haney: Toronto. Lorsque nous passerons à la discussion, nous pourrions vous citer des tas d'exemples.

Outre ce qui figure au mémoire, je voulais souligner cinq points. L'intérêt de l'enfant est devenu un cliché que l'on utilise partout. C'est ce qu'invoquent les juges. Ils font tout ce qu'ils veulent qu'ils justifient ensuite en invoquant l'intérêt de l'enfant. Je peux affirmer qu'il n'y a aucune justice dans les tribunaux de la famille. Les règles de la preuve ne sont pas utilisées. Ce qui s'y passe est incroyable. Le principe auquel j'en suis arrivé ainsi que certaines personnes que j'ai connues dans divers groupes en Amérique du Nord est qu'il faut examiner plutôt les intérêts de la famille.

Je voudrais donner au Comité une analogie avec un incident qui m'est personnellement arrivé un jour. Je conduisais dans une rue lorsqu'un garçon s'est présenté à bicyclette près du trottoir dont les accotements n'étaient pas stabilisés des deux côtés. Une voiture est arrivée de l'autre côté avec toute une famille, la mère, le père et cinq enfants. J'ai dû décider de ce que j'allais faire. Je ne savais pas si je pouvais me faufiler entre les deux pour éviter un accident. Devais-je aller à droite ou à gauche? J'ai posé cette question à bien des gens. Ce que dit notre système juridique actuel c'est que nous devons agir dans l'intérêt de l'enfant. Il ne faut donc pas l'accidenter. La première réaction de la plupart des gens est de ne pas tourner et heurter la bicyclette parce que l'enfant y est si vulnérable. Mais une famille entière se trouve dans la voiture.

Le choix que j'avais fait alors était de m'approcher de l'enfant en espérant ne pas le heurter, pour donner le plus de champ libre du côté de la famille. En effet, si je heurte la famille, je fais du mal à la mère, au père et aux trois enfants assis à l'arrière. Si je heurte l'enfant, il n'y a que lui qui est en cause. Que Dieu nous préserve de nous trouver dans de telles situations, mais les juges en matière de divorce—qu'ils soient bénis, je ne voudrais pas être à leur place, pour vous dire la vérité—se trouvent souvent dans cette situation. Que vont-ils faire? D'après la procédure de type accusatoire, ils demandent s'ils peuvent prouver que la mère ou que le père a fait quelque chose de répréhensible. Dans la négative, ils sont en faute. Naturellement, il y a les criminels et ceux qui sont libres et qui se font attraper.

Dans le cas qui nous concerne au Comité, où nous examinons une mesure législative, nous devrions tenir compte de l'intérêt de la famille, de son ensemble. Qu'advient-il du père, de la mère et de la situation économique de chacun, de toute l'unité familiale. Le système de type accusatoire recherche un coupable et une victime et nous devons décriminaliser le droit familial, en retirant les aspects juridiques. Le projet de loi C-47

[Texte]

delegalize the family system. Bill C-47 is abominable in that respect. It turns what was originally an upset person on the one hand, dealing with another upset person on the other hand, into practically a fugitive on the run with enforcement mechanisms to track him down. This is a serious, serious, serious mistake; and I have no doubt that 10 years from now several people in this room will remember me talking about this. It is unbelievable we should be talking enforcement of what is an unjust system in the first place. I have been a teacher; I have been a principal; I have been a social worker; I have been several things in my life. One thing I am is that I am very tough. The students with whom I have been the toughest come back to me 20 years later and thank me for being tough, but they only thank me because I was just when I was tough. When I was unjust and I was tough... wow, do you get hatred.

• 1620

What the Conservative government and Mr. Crosbie are generating with this bill, by putting enforcement on top of injustice, is extreme hatred and increased family violence. We must get back to the beginnings, and make it just. Then I will be for enforcement, because then you will have a person who is going against a just decision that was made.

My fourth point... this is as important as the mention of the Cambridge Judge McGovern. This is how we could do it here in Canada. I suggest an amendment to this committee, and tomorrow I am going to be calling some legislators, a couple of the Toronto group members and Montreal group members to see if we can try to get an amendment to this Divorce Act.

Under compulsory divorcing education programs, if any potential litigant comes before any court in Canada on a family matter, they will be required by legislation, not by some lawyer suggesting it to them, which was Mr. MacGuigan's idea... On page 3 of my brief, I said this would be like a cattle farmer referring somebody to a vegetarian restaurant, because lawyers are not going to refer people to mediation centres when it means a loss of clientele; it just is not rational. What we need is solid legislation now to refer people away from lawyers to an alternative to lawyers; and I am not against lawyers. Lawyers would still have lots of business. People would be walking in the front door at the mediation centre and out the back door; in the front door of the joint custody centre and out the back door. I envision Ottawa as having "barrister and solicitor" and "mediator" shingles right down Bank Street... conciliator, mediator, arbitrator, lawyer... every fifth door would be a lawyer—not every door. There is no other game in town but lawyers in this... it is just not rational.

At any rate, persons would be referred to compulsory divorcing education programs and then, and only then, would they be allowed to litigate. This is number one, and I am going to see if the groups here can get together and hammer out an amendment to this act for that.

[Traduction]

est abominable à cet égard. Ce qui était initialement une situation conflictuelle entre deux personnes se transforme, et l'une d'elles devient pratiquement un fugitif qui se sauve et que des mécanismes d'application cherchent à rattraper. C'est là une erreur extrêmement grave et je suis sûr que dans dix ans plusieurs des personnes présentes dans cette salle se souviendront de ce que j'ai dit. Il est incroyable que nous cherchions à faire appliquer ce qui est avant tout un système injuste. J'ai été enseignant, directeur d'école, travailleur social, j'ai fait plusieurs choses dans ma vie. Entre autres choses, je suis très sévère. Les élèves avec qui je l'ai été le plus reviennent me voir 20 ans après pour me remercier de l'avoir été, mais ils me remercient uniquement parce que j'étais juste lorsque j'étais sévère. Lorsque j'étais injuste et sévère... On se fait haïr dans ces cas-là.

Ce que le gouvernement conservateur et M. Crosbie créent avec ce projet de loi qui concrétise l'injustice, c'est une haine extrême et une plus grande violence au sein de la famille. Il faut revenir au tout début, dans la justice. Je serai alors en faveur de l'application de la loi contre ceux qui s'opposent à une décision juste qui a été prise.

Quatrièmement... cet aspect est aussi important que la mention du juge de Cambridge, M. McGovern. C'est ce qu'il faudrait faire ici au Canada. Je propose un amendement au Comité, et demain, j'irai rencontrer certains législateurs, quelques membres du groupe de Toronto et d'autres de Montréal pour voir si nous pouvons faire adopter un amendement à cette Loi sur le divorce.

En vertu des programmes obligatoires d'éducation sur le divorce, si un plaideur éventuel se présente devant n'importe quel tribunal canadien sur une question familiale, il sera tenu, de par la loi, et non pas par ce que le lui propose un avocat, selon l'idée de M. MacGuigan... À la page 3 de mon mémoire, j'ai dit que cela reviendrait à demander à un éleveur de bétail d'envoyer quelqu'un dans un restaurant végétarien car les avocats ne vont pas envoyer de clients à des centres de médiation s'ils en perdront leur clientèle; ce n'est pas rationnel. Nous avons besoin d'une bonne loi pour que les gens s'adressent à d'autres qu'aux avocats. Je n'ai rien contre cette profession. Ses membres auraient encore énormément de travail. Les gens fréquenteraient donc les centres de médiation et de garde conjointe. J'imagine à Ottawa des enseignes de médiateurs comme il en existe pour les avocats, partout sur la rue Bank, avec des conciliateurs, des médiateurs, des arbitres, des avocats... Qu'une porte sur cinq soit celle d'un avocat, plutôt que toutes les portes. Pour cette question, il n'y a que des avocats et ce n'est pas du tout rationnel.

Quoi qu'il en soit, les gens seraient envoyés suivre des programmes obligatoires d'éducation sur le divorce, et ensuite et seulement ensuite, ils seraient autorisés à intenter des poursuites. C'est le premier élément, et je vais voir si les groupes ici peuvent unir leurs efforts pour présenter un amendement à cette loi sur cette question.

[Text]

Next, there is a joint custody pre-supposition. I suggest an amendment be made to this bill, and the government need not be afraid that there will be all kinds of special interest groups against it. I went to a conference of the Canadian Council on the Status of Women. I spent three days there, and what I observed—and another colleague of mine, Paul Hinch, who was also there—was that the rank and file of the women's movement are with us on joint custody. The leadership of the women's movement is against joint custody. I experienced that, and I think this committee should take that into consideration. Women are not against joint custody. A very powerful special interest group, very vocal, very connected, very wealthy—the leader of that particular group gets \$80,000—government funded; they are against joint custody pre-supposition, not the rank and file of women and the rank and file of even the radical women's movement.

At any rate, joint custody pre-supposition does not mean that I or my group or groups are in favour of joint custody. Joint custody is perhaps the worst form of custody if it is not the correct decision in a particular case. The people here who are lawyers obviously know the difference between joint custody pre-supposition and just straight joint custody. Pre-supposition just means that the judges are required to look at the possibility of joint custody first. If it is obvious that it is not in the best interest of the family and the child, then it is not done. The difference is, even if we had a joint custody pre-supposition in our law now, there might be no joint custody cases happening.

• 1625

A very small percentage of the statistics might be turning out the people, opt for joint custody or judges recommended. However, the difference would be the onus will have shifted to the unco-operative parent from the co-operative parent. This is why the presupposition is different from the joint custody. And lastly, and briefly—this is a big one—in all the studies, whether they be Kingston, Ohio, Manitoba, or wherever joint custody and/or mediation and/or divorcing education are used, the problem of the delinquent parent running off and not paying support payments diminishes to the point where it is not necessary to talk about enforcement. I believe this government, this bill, this whatever, this committee, will make a serious mistake if it goes in the direction of enforcement rather than in the direction of justice. Delinquency of payments is caused by the fact that a spouse is not allowed to be involved in the family. That is, I guess, one of the three bottom lines. The cost to the taxpayers—and I hope this is on the meter—is the long-range hidden cost; that is, people being violent and jails full of people. The present act and the act as proposed are unconscionable. We should change this thing to reduce the costs to the taxpayer. After all the humanistic stuff, it still comes down to bucks, as this committee knows.

The Chairman: Thank you, Mr. Haney. We will start our questioning. Mr. Nicholson, you are first, followed by Dr. Kindy.

[Translation]

Par ailleurs, il y a la présupposition sur la garde conjointe. Je propose qu'un amendement soit fait à ce projet de loi et la gouvernement n'a pas à craindre que certains groupes d'intérêts spéciaux se prononcent contre. J'ai assisté à une conférence du Conseil canadien sur le statut de la femme. J'y ai passé trois jours et ce que j'ai observé—un autre de mes collègues, Paul Hinch était là aussi—c'est que le mouvement féministe était en notre faveur à ce sujet, pour ce qui est de la base. Les chefs du mouvement se prononçaient contre. Je l'ai bien vu, et il me semble que le Comité devrait tenir compte de cela. Les femmes ne sont pas contre la garde conjointe. Un groupe d'intérêt très puissant, très actif, très riche—son chef touche 80,000\$—subventionné par le gouvernement; contrairement à la base de ce mouvement féministe, et même de mouvements plus radicaux, ce groupe est contre l'hypothèse de la garde conjointe.

Quoi qu'il en soit, cette hypothèse ne signifie pas que moi-même ou mon groupe ou d'autres appuient la garde conjointe. Cette dernière représente peut-être la pire forme de garde s'il ne s'agit pas d'une décision juste dans tel ou tel cas. Les gens ici qui sont avocats connaissent évidemment la différence entre la présupposition de garde conjointe et la garde conjointe pure et simple. La présupposition signifie simplement que les juges sont tenus d'examiner d'abord la possibilité de garde conjointe. S'il est évident qu'elle n'est pas dans l'intérêt de la famille et de l'enfant, elle est rejetée. La différence est que même si nous avons actuellement une présupposition de garde conjointe dans la loi, de tels cas pourraient fort bien ne pas se présenter.

Un très petit pourcentage de statistiques pourrait amener certains à préférer la garde conjointe ou celle que recommandent les juges. Cependant la différence est que l'obligation passerait du parent non coopératif à l'autre. C'est pourquoi la présupposition est différente de la garde conjointe. Et finalement et brièvement—c'est là quelque chose d'important—dans toutes les études, qu'elles aient été faites à Kingston, dans l'Ohio, au Manitoba, ou lorsque la garde conjointe et/ou la médiation et/ou l'éducation sur le divorce sont utilisées, le problème du parent qui se sauve et qui refuse de payer la pension alimentaire diminue au point où il n'est pas nécessaire de parler d'application de la loi. Je pense que le présent gouvernement, le présent projet de loi, le présent Comité feront une grave erreur d'adopter la notion d'application plutôt que celle de justice. Le conjoint qui ne paye pas ce qu'il doit y est amené parce qu'on ne le laisse pas participer à la vie familiale. C'est là, me semble-t-il, l'une des trois questions essentielles. Le coût pour les contribuables—et j'espère que l'on en tient compte—est le coût caché à long terme: en effet, les gens deviennent violents et les prisons sont pleines. La loi actuelle et la loi proposée sont immorales. Il faudrait modifier cet état de choses pour réduire les coûts pour le contribuable. Quels que puissent être tous les aspects humanitaires, on en revient toujours à une question de sous, et le Comité le sait fort bien.

Le président: Merci, monsieur Haney. Nous allons commencer les questions. Monsieur Nicholson, vous êtes le premier, suivi de M. Kindy.

[Texte]

Mr. Nicholson: Thank you very much, Mr. Chairman. First of all, on behalf of the Progressive Conservative members of this committee, I would like to welcome you here. I have found, and I am sure everyone here found, your comments interesting and in some cases enlightening. I would like to apologize for the fact that there are no members of this committee—pardon me?

The Chairman: Order, please, Mr. Nicholson. Would you kindly do your questioning. It is not at all parliamentary to refer to the presence or absence of anybody else on the committee.

Mr. Nicholson: You did not let me finish, Mr. Chairman.

Let me first of all refer to some of your comments. I guess, for some groups and obviously for yours, Mr. Haney, it seems to be open season on lawyers. It seems to me that you in your comments seem determined to put yourself in conflict with the legal profession. I think that is a mistake. As a practising lawyer, I know in my legal career of many lawyers—most lawyers—who are very sensitive to the problems of family law. This is perhaps one of the reasons why they practised in that line. In any yardstick of what the legal profession makes its money on or does not make its money on, you will probably find that family law is near the bottom of the list. Your case certainly sounds like an exception if you have spent hundreds of thousands of dollars. I do not believe that is the ordinary case. I would suggest to you and other like-minded groups you might be better off trying to find allies in the legal profession, as opposed to immediately putting them on a confrontational basis. As I say, they could be very valuable to you. I think you should keep that in mind.

Let me first of all question you on the area of *ex parte* orders. I am not quite sure what you would like us to do with that. The usual case in an *ex parte* order, as I am sure you are aware, is that there is an emergency situation, a situation that must be dealt with immediately. In the usual case, it is for the protection of the mother. If there is a loss of access on the part of the father, in my experience—and you can tell me different if it is different in Massachusetts or in Toronto—the *ex parte* order usually does not last more than a weekend and the judge who signs the order will adjourn the matter to first available court date for a proper hearing. At this time, notice is served and there are lawyers for—in the examples you have used—the husband. Are you suggesting that they should not be available in those cases? Or are you suggesting that the loss of access by a father that weekend is too much of a loss and that we should somehow put on hold *ex parte* court orders?

Mr. Haney: In response, I have been involved for six years in several geographical locations in North America.

• 1630

I have not met a father or mother yet who has been ordered to leave the home who has ever returned. It is the domino syndrome; it abounds in the literature. There are at least 50

[Traduction]

M. Nicholson: Merci beaucoup, monsieur le président. Tout d'abord, au nom des membres du Comité du Parti progressiste-conservateur, je voudrais vous souhaiter la bienvenue ici. J'ai trouvé comme tout le monde sans doute vos remarques intéressantes et pertinentes. Je voudrais m'excuser pour l'absence de certains membres du Comité... Excusez-moi?

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît, monsieur Nicholson. Voudriez-vous poser vos questions. Ce n'est pas du tout parlementaire que d'évoquer la présence ou l'absence d'un autre membre du Comité.

M. Nicholson: Vous ne m'avez pas laissé terminer, monsieur le président.

Permettez-moi tout d'abord de revenir sur certaines de vos remarques. Des groupes et certainement le vôtre, monsieur Haney, semblent s'en prendre aux avocats. Dans vos remarques, vous semblez tout à fait décidés à vous opposer aux membres de cette profession. Cela me paraît une erreur. J'exerce comme avocat, et je connais dans ma carrière juridique de nombreux avocats qui sont très sensibles aux problèmes du droit de la famille, et la plupart le sont. C'est peut-être l'une des raisons qui les ont amenés à exercer dans ce domaine. D'après tous les critères utilisés, vous constaterez probablement que les avocats qui exercent le droit familial sont les moins bien payés. Votre cas semble être une exception si vous avez dépensé des centaines de milliers de dollars. Il n'est certainement pas un cas ordinaire. Il vaudrait mieux que vous-même et ceux qui pensent comme vous cherchiez des alliés dans la profession juridique plutôt que des ennemis. Encore une fois, ils pourraient vous être très précieux. Ne l'oubliez pas.

Je voudrais tout d'abord vous poser des questions sur les ordonnances par défaut. Je ne sais pas très bien ce que vous voudriez que nous en fassions. Habituellement, et je suis sûr que vous le savez, ces ordonnances sont émises en cas d'urgence, de situations qu'il faut régler dans l'immédiat. D'habitude, c'est pour protéger la mère. Si le père perd son droit d'accès, d'après mon expérience—et vous pouvez me dire si les choses sont différentes dans le Massachusetts ou à Toronto—l'ordonnance par défaut ne s'applique en général pas plus qu'une fin de semaine, et le juge qui l'assigne renvoie l'affaire à la première date disponible en cour, pour une audition normale. À ce moment-là, les préavis sont envoyés et il y a des avocats—dans les exemples que vous avez utilisés—pour l'époux. Voudriez-vous qu'ils ne soient pas disponibles dans ce cas? Ou dites-vous que la perte d'accès par le père cette fin de semaine représente quelque chose de trop grave et qu'il faudrait d'une certaine façon éviter que les tribunaux n'émettent d'ordonnance par défaut?

M. Haney: Je vous répondrai qu'en six ans j'ai fait l'expérience de plusieurs emplacements géographiques en Amérique du Nord.

Je n'ai jamais vu de père ni de mère à qui a été donné une ordonnance de quitter la maison y retourner. Il s'agit du syndrome des dominos. Il y a au moins cinquante bons livres

[Text]

good books written on this now. There is even a section on divorce in W.H. Smiths now; there is just book after book after book. Once that domino syndrome gets started and you get the father, and in some cases, the mother out of the house, that is it. From then on the kids belong to the person who is left there. Once one goes, it is the person's life. In my case it was six years. It is ended now, thank God. I now have the courage to get before a committee like this. I was a basket case four or five years ago. You are just smothered in dominoes.

I do not want to polarize this issue. I have been in a major car accident in which I was almost killed. The car rolled over and I woke up in the hospital in the operating room.

The Chairman: Mr. Haney, would you like to carry on relevant to the bill?

Monsieur Bode, vous avez un commentaire?

M. Bode: Monsieur le président, je m'en voudrais de ne pas saisir l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui d'insister surtout sur la médiation obligatoire. Je vois précisément ici deux personnes qui sont presque antagonistes, exactement comme un couple qui se trouve devant un juge pour régler un problème pour la garde des enfants.

Si nous prenons par exemple l'article 16, le sixième paragraphe dit ceci:

En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction applique le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec chaque époux, compte tenu des circonstances.

Cette communication avec les deux, si grosso modo cela signifie que l'enfant ou les enfants passent, sur un an, six mois avec la mère et six mois avec le père, nous sommes d'accord. Mais si nous reprenons par exemple des expertises psychosociales, où on découvre, par exemple, que la mère est une très bonne mère, apte à élever ses enfants; que le père lui aussi est déterminé à avoir la garde des enfants, il vit très bien; donc ils sont tous les deux aptes à s'occuper de l'enfant, seulement s'appuyant sur ces expertises psychosociales, nous recommandons respectueusement à la cour que M^{me} X ait la garde légale et physique de ses enfants, que monsieur puisse sortir ses enfants une fin de semaine sur deux, du vendredi soir 20 heures au dimanche soir 20 heures. Là nous n'y sommes plus, il n'y a plus ce qu'on peut appeler une ordonnance qui permet un équilibre dans la même mesure pour chaque époux. Il faut donc trouver un seul moyen qui, à nos yeux, est extraordinaire, c'est précisément la médiation obligatoire.

Il faudrait précisément que tous ces litiges soient d'abord réglés par un comité, un comité qui existe d'ailleurs, qui fonctionne très bien à Montréal—je ne connais pas dans les autres provinces. Mais nous avons une lettre du cabinet du ministre de la Justice, qui nous dit: Nous avons retenu de vos propos la préoccupation de votre Association concernant les services de médiation. Une dizaine de personnes, dont sept médiateurs ayant une formation de travailleur social, y

[Translation]

qui traitent de cette question. La librairie W.H. Smith a maintenant toute une section sur le divorce. Il y a énormément de livres d'écrits sur la question. Une fois que le syndrome des dominos se met en branle, il n'y a rien à faire. C'est le père, ou parfois la mère qui quitte la maison. À partir de ce moment-là les enfants appartiennent à la personne qui reste dans la maison. Dès qu'un des époux part, la vie de la personne change complètement. Pour moi, cela a duré pendant six ans. Dieu merci, cela est fini maintenant. J'ai maintenant le courage de comparaître devant un comité comme celui-ci. Il y a quatre ou cinq ans, j'avais des problèmes très graves. On finit par être étouffé par les répercussions de cet acte.

Je ne tiens pas à polariser la question. J'ai déjà eu un accident de voiture et j'ai failli mourir. La voiture a fait un tonneau et quand j'ai repris connaissance, j'étais sur la table d'opération à l'hôpital.

Le président: Voulez-vous continuer, monsieur Haney, en faisant des commentaires qui sont pertinents au projet de loi?

Mr. Bode, do you have a comment?

Mr. Bode: Mr. Chairman, I would like to take this opportunity to emphasize the importance of compulsory mediation. This applies to two individuals who are almost antagonists, which is exactly the situation of a couple who appear before a judge to settle a child custody problem.

Clause 16.(6) of the Bill reads as follows:

In making an order under this section, the court shall give effect to the principle that a child of the marriage should have as much contact with each spouse as is appropriate in the circumstances.

If this means that the child or the children spend six months of each year with the father and six months with the mother, then we agree. Sometimes experts in psychiatry and sociology find that the mother is a very good mother, who is able to raise her children; and that the father is determined to have custody of the children and lives very well. In other words, both spouses are able to look after the child, but on the basis of the comments made by experts in psychology and sociology, it is respectfully recommended that the court give Mrs. X legal and physical custody of her children, and that Mr. X can take his children out every other weekend, from Friday at 8.00 p.m. until Sunday at 8.00 p.m. If this is what is meant, we do not agree. The order no longer provides an equal balance for each spouse. An extraordinary means is therefore necessary, namely compulsory mediation.

All these disputes must first be settled by a committee. In Montreal, such a committee already exists, and is working very well. I do not know whether this is true of the other provinces. However, we received a letter from the Office of the Minister of Justice, which reads in part as follows: "We have noted your association's concern regarding mediation services." About 10 individuals, including 7 mediators with training in social work, work in this field daily. Mediation as such makes up 80% of

[Texte]

travaillent quotidiennement, la médiation comme telle compte pour 80 p. 100 du volume. Il est intéressant de constater que 70 p. 100 des couples qui ont utilisé ce service ont conclu une entente à l'amiable avec le conciliateur. Donc, dans ce cas, vous comprenez qu'il faut surtout extirper de tous ces combats, de tous ces litiges, de cette agressivité, les enfants que l'on prend en otages pendant tout le temps qu'on se combat.

Je n'ai rien à voir, je n'ai rien à dire contre les avocats, ils sont absolument nécessaires, ils continueront d'ailleurs à procurer leurs conseils à chacun des conjoints pour arriver à une entente dans un règlement à l'amiable pour obtenir d'abord le bonheur de l'enfant.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Bode.

Monsieur Nagy, vous avez la parole.

• 1635

Mr. Pancres Nagy (Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal): There are three main problems that have been identified up to now. First, a parent is always deprived of its right and of the possibility to participate in the education of his or her children.

The second problem is the problem of litigation. There is no *res judicata*. It is court case after court case between the same parents. There is no effective way to punish perjury and no contempt of court.

The third problem is that the non-custodian parent—usually the father—has no say in the education of his children. The non-custodial parent becomes a visitor. The result is that, since 40% of marriages end in divorce in Canada, 40% of Canadian children are brought up without at least one parent—usually the father.

I would like to list some of the consequences of this state of affairs. I identified eight. The first is that to participate in the upbringing and education of one's own children is a basic human right, as fundamental as any other human right protected by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Yet parents, through no fault of their own, are deprived of this fundamental human right by our system. I think we must face it: this is an ongoing violation of basic human rights.

Second consequence. In most contested cases, in the overwhelming majority, custody is awarded to the mother. This leads to ludicrous inconsistencies in our system; it is also a blatant and flagrant discrimination on the basis of sex.

An hon. member: Hear, hear!

Mr. Nagy: This violates article 15 of the Canadian Charter of Human Rights and Freedoms. Here is an example, and it happens everyday in Canada. A woman goes to the court before the judge and complains that she was applying for a job and the employer told her that a woman's place is in the home. The judge will order this prospective employer to reconsider—and rightly so.

[Traduction]

our workload. It is interesting to note that 70% of all couples who have used this service have settled out of court with the conciliator. You will therefore understand that the children must be removed from all these struggles and disputes, because they are taken as hostages throughout the struggle.

I have nothing to say against lawyers, because they are absolutely necessary and will continue to provide advice to each spouse in an effort to reach an out-of-court settlement in the interests of the child's happiness.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Bode.

You have the floor, Mr. Nagy.

M. Pancres Nagy (Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal): Jusqu'à présent, trois problèmes principaux ont été identifiés. Tout d'abord, un parent est toujours privé de son droit et de la possibilité de participer à l'éducation de son enfant.

Le deuxième problème est celui du litige. Il n'y a pas de *res judicata*. Entre les parents, les recours en justice se succèdent. Il est impossible de punir le parjure, de punir l'outrage au tribunal.

Le troisième problème est celui du parent qui n'a pas la garde—généralement le père—en ce sens qu'il n'a rien à dire dans l'éducation de son enfant. Le membre du couple qui n'a pas la garde devient un simple visiteur. Par conséquent, puisque 40 p. 100 des mariages se terminent par un divorce au Canada, 40 p. 100 des enfants au Canada sont élevés en étant privés de l'un de ses parents, généralement le père.

J'aimerais vous donner quelques-unes des conséquences de cet état de choses. J'en ai relevé huit. En premier lieu, la participation à l'éducation de son propre enfant est un droit fondamental de la personne, tout aussi fondamental que n'importe quel autre droit protégé par la Charte canadienne des droits et libertés. Et pourtant les parents, sans qu'ils soient en tort, sont privés de ce droit fondamental par notre système. Nous devons admettre la réalité: il s'agit en l'occurrence d'une violation permanente des droits fondamentaux.

Deuxième conséquence. Dans les cas les plus contestés, dans la majorité écrasante des cas, la garde est accordée à la mère. Cela débouche sur des illogismes ridicules au sein de notre système et il s'agit également d'une discrimination flagrante fondée sur le sexe.

Une voix: Bravo!

M. Nagy: Voilà qui viole l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés de la personne. Voici un exemple, un exemple qui se répète tous les jours au Canada. Une femme se présente devant un tribunal, se présente devant un juge, elle se plaint qu'elle a fait une demande d'emploi et que l'employeur lui a répondu que la place de la femme est au

[Text]

Now the same woman goes the next day to the same judge and says she is now divorcing and asking for the custody of her children. The same judge will award custody to her because the underlying assumption is that women are more adept at bringing up children. Why does this come? What is the origin of this?

• 1640

Our society was based—the older society—on sexual prejudice. Women had all sorts of disadvantages in the workplace, in salary scales and in promotion. The discrimination was based on the assumption that they belonged to the home and the family. But this stereotype which produced discrimination against women also produced discrimination in favour of women, not many, but in many very important areas. The woman automatically got custody of the children and the woman got alimony.

Now, what has happened lately is that discrimination on the basis of stereotypes against women is now strongly under attack. In many cases it has been reduced. Unfortunately, it has not yet been completely eliminated, but it has been reduced. But discrimination in favour of women on the basis of those same stereotypes remains.

The third consequence of the present state of affairs we should look at is juvenile delinquency. If a young person is brought to the courtroom as an accused, as a juvenile delinquent, the first question the judge asks is whether the young person comes from a broken home. Statistically, there is a considerable and large correlation between the breakup of a marriage and juvenile delinquency later on. But does this question go to the bottom of the problem? A break up of the marriage is a traumatic experience for children but most fortunately traumatic experiences do not necessarily lead to juvenile delinquency.

The question to ask is: What aspect of the divorce can lead to juvenile delinquency? This question is never asked. I think there are two aspects. The first concerns the children. There is a court battle going on, with hostility between the parents because our adversary system encourages this hostility. Children lose prematurely and at an early age all respect for their parents. But more importantly, in case of divorce, children lose their father; they are brought up without their own father. I think the judge does not ask the right question. The correct question would be to ask whether this juvenile delinquent has been or has not been brought up by his father. I think if we would spend some money on statistical research, we would find a considerable correlation, not necessarily between broken marriages, but between the absence of the father and the juvenile delinquency down the road.

[Translation]

foyer. Le juge ordonnera donc à l'employeur en question de reconsidérer la chose, et ce à juste titre.

Cette même femme va le lendemain voir le même juge et lui dit qu'elle veut divorcer et obtenir la garde de ses enfants. Le même juge lui accordera la garde en se fondant sur la thèse sous-jacente que ce sont les femmes qui peuvent le mieux élever les enfants. Pourquoi donc? Quelle en est l'origine?

Notre société, l'ancienne société, était basée sur les préjugés sexuels. Les femmes ont toujours été désavantagées un peu partout, au travail, en matière salariale et en matière de promotion. Cette discrimination était fondée sur l'hypothèse que la place de la femme était au foyer et dans sa famille. Mais ce stéréotype qui a produit cette discrimination à l'endroit des femmes a également produit une autre discrimination en leur faveur, pas très souvent, mais dans des domaines néanmoins très importants. C'est automatiquement la femme qui reçoit la garde des enfants, c'est la femme qui touche la pension alimentaire.

Mais dernièrement, cette discrimination basée sur les stéréotypes à l'endroit des femmes est de plus en plus vivement attaquée. Bien souvent, elle a même été circonscrite. Il est regrettable qu'on n'ait pas encore pu l'éliminer complètement, mais elle a quand même été circonscrite. Quoi qu'il en soit, il reste une certaine discrimination favorable aux femmes et fondée également sur ces mêmes stéréotypes.

La troisième conséquence de l'état de choses actuel et dont nous devons nous occuper, est la délinquance juvénile. Lorsqu'un jeune est traîné devant les tribunaux, je parle d'un jeune délinquant, la première question qu'un juge lui pose est de savoir s'il vient d'un foyer désuni. Statistiquement parlant, il y a une énorme corrélation entre les mariages désunis et la délinquance juvénile qui s'ensuit. Mais cette question va-t-elle vraiment au fond des choses? Un mariage désuni est une expérience traumatisante pour l'enfant mais, fort heureusement, les expériences traumatisantes ne débouchent pas nécessairement sur la délinquance juvénile.

Voici donc la question qu'il faut se poser: quel est l'élément du divorce qui peut conduire à la délinquance juvénile? Mais cette question, on ne la pose jamais. Je pense qu'il y a ici deux éléments à considérer. Le premier concerne l'enfant. Il y a une contestation judiciaire, il y a toute cette hostilité entre les parents parce que notre système antagoniste encourage précisément l'hostilité. L'enfant perd très rapidement, beaucoup trop, tout respect pour ses parents. Plus important encore, en cas de divorce, l'enfant perd son père et il est élevé donc sans son père. Le juge, je crois, ne pose jamais la question qu'il devrait poser. La question qu'il devrait poser au jeune délinquant est de savoir s'il a ou non été élevé par son père. Si nous pouvions dépenser un peu d'argent et faire des recherches statistiques dans ce sens, nous découvririons, je crois, qu'il y a une corrélation très nette, pas nécessairement avec les mariages désunis, mais entre l'absence du père et la délinquance juvénile ultérieure.

[Texte]

There is a fourth consequence of the present system. It has now been recently published that the suicide rate in Canada is highest in the young age groups among adolescents. It will be interesting to see whether there is any close correlation within this group between the absence of the father and suicide.

The fifth consequence, one would say, is maybe the impression that the actual present system favours women. It is not necessarily the case, because there is also the second wife who has to put up with all the court hassles and tensions that our present system permits.

• 1645

The sixth consequence is that fathers have no say in the education and upbringing of their children, but still have to pay alimony. Some fathers, unfortunately, feel that such a taxation without representation is unjust and leave. I would suggest that there would be much fewer child support dodgers if fathers could have a say in the education and upbringing of their children.

The seventh point: What are the reactions of the father to our present system? Most fathers abandon the fight. We have heard figures of how much it costs in Canada—if one is facing a determined woman with financial means—to remain the father not only on paper but also in deeds of one's own children. No way. I have not spent as much as \$300,000, but so far I have spent \$25,000 on fees, successive court cases, and I am not the effective father of my child after all this expenditure.

So most fathers abandon because it is a hopeless, uphill battle.

Mr. Nicholson: Mr. Chairman, I have a point of order. I had some more questions here, but I see the time is running on. I wonder if we could get back to getting some of the members of the committee to pose some questions.

Mr. Nagy: But I have two more points to make.

The Chairman: Mr. Nagy, please finish your two points, then Mr. Hunter has a very quick comment and we will get back to Mr. Nicholson.

Mr. Nicholson: Thank you.

Mr. Nagy: Some fathers battle on against incredible odds and astronomical costs. I think it is a fair statement that in Canada to face a determined mother it can cost up to, on the average, \$25,000 or \$30,000, over a span of 12 or 15 years to keep in touch with one's own children. Some in desperation abduct their children. The fact that there are proportionally much more child abductions in North America is related to the fact that our court system deprives the fathers of their children.

The last consequence of the present system, is a danger to marriage and the family. Why is it that 75% of divorces are requested by the wife? Would it mean that the incidence of

[Traduction]

Le système actuel a une quatrième conséquence. Le taux de suicide au Canada, d'après les dernières publications, est le plus élevé chez les adolescents. Il serait intéressant également de voir s'il n'y aurait pas une corrélation, dans ces cas d'espèces, avec l'absence du père.

On pourrait dire que la cinquième conséquence tient peut-être au fait que le système actuel donne l'impression d'avantager les femmes. Ce n'est pas nécessairement le cas étant donné qu'il y a aussi la deuxième épouse qui doit subir tous ces démêlés juridiques, toutes ces tensions créées par notre système actuel.

La sixième conséquence est que les pères n'ont pas leur mot à dire dans l'éducation de leurs enfants, tout en restant contraints de payer une pension alimentaire. Malheureusement, certains pères estiment qu'une telle charge dépourvue de représentation est injuste et ils disparaissent. Je suis convaincu qu'il y aurait beaucoup moins de cas de pères resquilleurs si ces derniers avaient leur mot à dire dans l'éducation de leurs enfants.

Septième conséquence: comment réagit le père dans notre système actuel? La plupart des pères abandonnent la lutte. Nous savons combien il en coûte au Canada—combien il en coûte de faire face à une femme déterminée qui a les moyens—ce qu'il en coûte pour rester un père non seulement en théorie, mais aussi en pratique. Impossible. Je n'ai pas dépensé 300,000\$ personnellement, j'en ai dépensé 25,000\$ en honoraires et en frais de tribunal, et après avoir dépensé tout cet argent je ne suis même pas encore le père de mon enfant dans la réalité.

La plupart des pères baissent donc les bras parce que c'est un combat perdu d'avance.

M. Nicholson: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. J'avais encore des questions à poser, mais le temps passe et je me demande si nous ne pourrions pas permettre aux autres membres du Comité de poser leurs questions.

M. Nagy: Il ne me reste que deux choses à vous dire.

Le président: Finissez, je vous en prie, monsieur Nagy, après quoi M. Hunter dira deux mots rapidement et nous reviendrons à M. Nicholson.

M. Nicholson: Je vous remercie.

M. Nagy: Certains pères se lancent dans la bataille contre toute espérance, engageant des sommes astronomiques. On peut dire, je crois, qu'au Canada, face à une mère bien résolue, il peut en coûter en moyenne jusqu'à 25,000\$ ou 30,000\$ sur 12 ou 15 ans pour pouvoir garder le contact avec son propre enfant. Certains, en désespoir de cause, enlèvent leurs propres enfants. Le fait qu'il y a, toutes proportions gardées, plus de cas d'enlèvement d'enfants en Amérique du Nord est directement lié au fait que notre système judiciaire prive les pères de leurs enfants.

La dernière conséquence du système actuel est le danger qu'il présente pour le mariage et la famille. Pourquoi 75 p. 100 des divorces sont-ils demandés par l'épouse? Cela voudrait-il

[Text]

obnoxiousness is three or four times higher among men than women? You can take this as an answer, but I think it will be more realistic to assume that if a wife ceases to love her husband after 10 or 15 years of marriage she can make a cost-benefit analysis. In case of divorce she will forego all the constraints of marriage and retain the financial security and retain the children. So I would suggest there would be much greater effort to make the marriage go. There would be less breakup of the family, which is the sacred institution of our society. It would be more protected by giving a fair deal, in case of divorce, to fathers.

• 1650

The Chairman: Thank you, Mr. Nagy. Mr. Hunter, do you have a comment or two?

Mr. Hunter: First of all, I want to thank each of you for being here and putting your attention on this. I am sure we all feel it is really special to have an opportunity to speak. The first thing I want to say is for the children. When you are framing this law and thinking about it, I would appreciate it if you could remember that you also are a child. Every child loves his mother and father. We need a law that allows this to be possible. In some way, remember, you are a child too, and every person wants to be special to somebody. They want to be special to their parents. They need to know their parents. So let us have in this law something that allows the child to be loved by both.

Secondly, I want to underline mediation. I think we have to be realistic. When professionals are involved, the professionals should have an interest, if possible a financial interest, in making a harmonious working arrangement.

I really appreciate what lawyers do. I think it is very difficult to be in family law and they face many difficulties. At the same time, the legal system is adversarial, and it can make it worse. We can have a situation where two lawyers are fighting each other. The lawyer does not know the father, does not know his relationship with the children. The other lawyer does not know the mother. All they know is that they have to put something down in defence of their client. I think we need a system of mediation, in which the interest of the professional, who is not emotionally involved, is to try to find a solution.

Finally, the third point. Support and access have to be linked. I am a stockbroker. If you tell somebody to spend \$400 a month on an investment, and you do not know what the investment is, or who shareholders or the board of directors are, you cannot have any influence on the outcome and you are not going to have anyone buy it.

An hon. member: Hear, hear!

Mr. Hunter: If you have a situation where a father puts money into a child and never sees it, you are loading the dice

[Translation]

dire que les hommes seraient trois ou quatre fois plus invivables que les femmes? Vous pouvez le penser si vous le voulez, mais je pense qu'il est plus raisonnable de supposer que si une femme cesse d'aimer son mari après 10 ou 15 ans de mariage, elle peut facilement faire une petite analyse de rentabilité. En cas de divorce, toutes les contraintes du mariage cessent de s'appliquer à elle et pourtant elle conservera sa sécurité financière ainsi que la garde de ses enfants. Je dirais donc qu'on serait davantage enclin à faire un effort pour que le mariage marche. Les familles seraient moins désunies, et ce sont les familles qui sont l'institution sacrée de la société. Tout cela serait davantage protégé si, en cas de divorce, on était plus équitable à l'endroit des pères.

Le président: Merci, monsieur Nagy. Monsieur Hunter, auriez-vous un mot à nous dire?

M. Hunter: Pour commencer, je voudrais vous remercier tous d'être ici et de nous avoir accordé votre attention. Nous avons tous, je crois, le sentiment que cette possibilité qui nous est donnée de nous exprimer est tout à fait privilégiée. Je voudrais dire pour commencer quelques mots à propos des enfants. Lorsque vous travaillerez à cette loi, j'aimerais beaucoup que vous vous rappeliez que vous êtes également des enfants. Tout enfant aime son père et sa mère. Il nous faut une loi qui rende la chose possible. Souvenez-vous donc que vous êtes également des enfants et que tout le monde veut avoir une relation privilégiée avec ses parents. C'est ce que veulent les enfants. Les enfants ont besoin de connaître leurs parents. Mettons donc dans la loi quelque chose qui permette à l'enfant d'être aimé par son père ou par sa mère.

En second lieu, j'aimerais insister sur la médiation. Il faut être réaliste. Lorsqu'on fait appel à des spécialistes, ces spécialistes ont intérêt, un intérêt financier sans doute, à en arriver à une solution satisfaisante.

Je comprends fort bien ce que font les avocats. Le droit de la famille est un domaine très difficile. Notre système judiciaire est également fondé sur l'antagonisme, ce qui rend les choses encore plus difficiles parfois. Deux avocats sont en présence, ils se battent. L'un des deux ne connaît pas le père, il ne connaît pas les rapports entre celui-ci et les enfants. L'autre ne connaît pas la mère. Tout ce que les deux savent, c'est qu'ils doivent se porter à la défense de leurs clients. Il nous faut à mon avis absolument un système de médiation dans le cadre duquel le spécialiste, le professionnel, qui n'est émotivement parlant pas en cause, a intérêt à trouver une solution.

Le troisième point pour terminer: le droit de visite et la pension alimentaire doivent être liés. Je suis courtier en valeurs. Comme pourrais-je conseiller à quelqu'un de dépenser 400\$ par mois en investissement sans savoir de quoi il s'agit, sans connaître les actionnaires, sans connaître le conseil d'administration, sans avoir aucune influence sur l'issue des activités, personne n'accepterait cela.

Une voix: Bravo!

M. Hunter: Il en va de même ici: le père investit de l'argent dans son enfant, mais il ne le voit jamais. À ce moment-là, les

[Texte]

in a way in which fathers are not going to support the children. You need to have a situation where the parent has a real hope of knowing the child, has real influence and responsibility in the child's life; where the parent is not a visitor to a zoo, an accidental passer-by, or an uncle in a motel room, but rather someone who has responsibility and a say. Then you will have support. I think it is undignified for the law to be established in a way that cannot be enforced. You are dealing with people. People need to have their human needs addressed, and if that is going to happen, the father also has to have a real say, or you will not enforce the law.

The Chairman: Mr. Nicholson, I have not been counting the time towards your 15 minutes. You may carry on.

Mr. Nicholson: Thank you. I will refer to my colleague, Mr. Kindy.

Mr. Kindy: Thank you very much. I would like to congratulate the members of the panel for their excellent presentation, because it shows that in a family there are two: the mother, the father, and the children. I think we should strive to work for the good of the family, because a family can be brought up if the parents are happy. If one parent is not happy, and there is a system of conflict, then the child suffers.

What surprises me a little bit, we spoke yesterday to the Barreau du Québec, and I asked a question on mediation. They said they would not favour mediation to be forced, to be the first step. They said that their experience showed that it does not work if it is compulsory. I believe mediation should be the first step before any defensive procedures, because you have to see the experts on family. I think it can help to delay the divorce or, if the divorce comes about, at least to bring an understanding between both the parents.

• 1655

There was another question about delinquency and separation of parents. The answer was that there was no correlation between delinquency and family break-up. I was surprised to hear that and I would like you to comment on it.

Le président: Monsieur Forest.

M. Forest: Nous avons des renseignements sur la délinquance. Des études qui ont été faites ont prouvé que la délinquance naît surtout... Je vais vous donner la référence. C'est le rapport du Comité du ministère de la Justice sur la délinquance juvénile, 1965, article 51. Je ne pourrai pas vous énumérer tout cela, mais vous pourrez vous référer à ce document. On dit que l'absence du père ou de la mère, à la suite d'un mariage, et la mésentente entre l'époux et l'épouse sont sources de criminalité chez les jeunes. Vous avez *Criminologie 1975—Délinquance juvénile au Québec*, page 89. Dans le livre *Protection et délinquance—Dossiers de la Cour du bien-être social*, Québec, 1974, pages 4 et 13, on dit que 51.36 p. 100 des délinquants sont en protection ou vivent avec leur

[Traduction]

dés sont pipés et les pères vont finir par ne plus vouloir payer pour leurs enfants. Il faut que le parent ait vraiment l'espoir d'arriver à connaître son enfant, qu'il ait une véritable influence sur son enfant et qu'il ait une véritable responsabilité à son endroit. Il ne faut pas que le parent soit un simple visiteur, comme dans un jardin zoologique, un passant, un oncle auquel on rend visite dans une chambre d'hôtel, il faut que le parent soit quelqu'un qui ait son mot à dire, qui ait des responsabilités. A ce moment-là les paiements seront faits. Je pense qu'il est indigne qu'une loi soit telle qu'elle ne puisse pas être appliquée. Nous parlons ici d'êtres humains. Ces êtres humains ont des besoins auxquels il faut penser et si c'est cela qui va se produire, il faut que le père ait également voix au chapitre, sinon la loi ne pourra pas être appliquée.

Le président: Monsieur Nicholson, je n'ai pas décompté la réponse de votre quart d'heure et vous pouvez donc continuer.

M. Nicholson: Je vous remercie, mais je vais le céder à mon collègue, M. Kindy.

M. Kindy: Merci beaucoup. J'aimerais féliciter les membres du groupe pour leur excellent exposé qui montre bien qu'une famille est composée de la mère, du père et des enfants. Nous devons, je pense, nous efforcer de travailler pour le bien de la famille car ce n'est que si les parents sont heureux que la famille peut prospérer. Si un parent n'est pas heureux, il y a conflit, s'il y a conflit, c'est l'enfant qui souffre.

Ce qui m'étonne un peu, à vous entendre, c'est que nous avons entendu hier le Barreau du Québec et que j'avais posé à cette occasion une question à ses représentants au sujet de la médiation. Ils m'avaient répondu qu'ils n'étaient pas favorables à une médiation obligatoire, du moins en premier recours. Ils m'ont dit que d'après leur expérience, un système obligatoire ne donnait pas de bons résultats. Selon moi, la médiation devrait être le premier pas à faire avant de prendre des mesures défensives. Il faut voir les experts sur la famille. Je pense que la médiation peut retarder le divorce, ou, sinon, aider les parents à parvenir à une entente.

Il y a aussi la question de la délinquance et de la séparation des parents. Vous avez dit qu'il n'y a pas de lien entre la délinquance et la rupture de la famille. J'ai été étonné d'entendre cela, et j'aimerais avoir des précisions.

The Chairman: Mr. Forest.

Mr. Forest: We have information on delinquency. Studies have been made which have proved that delinquency comes especially... I will give you the reference. It is contained in a report of the Justice Committee on Juvenile Delinquency, 1965, Section 51. I cannot quote all this, but you can refer to the document. It states that the absence of the father or the mother after the end of a marriage, or a lack of understanding between the husband and wife are causes of criminal behaviour among young people. There is also *Criminologie 1975—Délinquance juvénile au Québec*, page 89. In the book *Protection et délinquance—Dossiers de la Cour du bien-être social*, Québec, 1974, pages 4 and 13, it states that 51.36% of delinquents live solely with their legitimate mother, and the

[Text]

mère légitime seulement, le père étant absent du milieu et de la vie de l'enfant, soit qu'il soit décédé, soit que les parents soient séparés légalement ou de fait ou qu'ils soient divorcés. Quand le père a la garde des enfants, il n'y a que 5.84 p. 100 de délinquance, alors que quand l'enfant est chez la mère et que le père est absent, il y a 51.36 des délinquants qui proviennent de mariages séparés.

Je vous ai donné des sources de référence. Ensuite, dans le livre *Criminologie et délinquance juvénile au Québec*, vous avez encore la même chose: quand les parents perdent le droit à l'éducation de leurs enfants—dans notre cas, le père—it est déjà trop tard pour éviter à l'enfant les dommages qui lui seront causés.

Dans le magazine *Justice*, septembre 1983, page 21, vous avez encore d'autres documents. Alors, on a plusieurs documents qui prouvent que la délinquance juvénile provient surtout de l'absence du père et du conflit qui existe entre un père et une mère. Il y a une corrélation très très nette.

M. Kindy: Je vous remercie.

M. Forest: Ce document-là, vous l'avez; je vous l'ai donné ici.

The Chairman: Mr. Forest, would you kindly read the title of the document for the record.

M. Forest: Le document s'intitule *Étude psychosociale et juridique sur les droits des enfants et les problèmes reliés au divorce*. C'est une étude réalisée au collège Marie-Victorin par l'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal.

Le président: Merci.

M. Forest: Si vous voulez avoir ce document-là, je peux vous le remettre. J'en ai deux et j'en ai d'autres dans ma voiture.

The Chairman: Mr. Bode has a comment on that same point.

M. Bode: Merci, monsieur le président. Pour la gouverne de M. Kindy, pour revenir précisément à la médiation obligatoire, qui est contestée d'ailleurs par le Barreau du Québec qui ne voit pas cela comme une jolie femme à regarder, eh bien, voici donc... Je me réfère toujours à la lettre du cabinet du ministre de la Justice:

Il nous fait plaisir de vous informer à ce sujet que, suite à une entente avec le ministère des Affaires sociales, le Service de médiation à la famille au Palais de justice de Montréal, qui avait été instauré sous forme de projet pilote en 1981, est devenu un service permanent depuis le 1^{er} avril 1984.

• 1700

Donc, après trois ans d'expérience, le service est reconnu comme un service indispensable. Ces données, nous l'espérons, sont de nature à vous démontrer l'intérêt que le ministre de la Justice accorde à cette formule qui rencontre ces objectifs d'humanisation de la justice.

[Translation]

father is absent from the life of the child, either because he is deceased, or because the parents are separated, legally or otherwise, or because they are divorced. When the father has custody of the children, there is only a 5.84% rate of delinquency, whereas when the child lives with the mother, and the father is away, the delinquency rate is 51.36.

I have given you some references. Then, in the book called *Criminologie et délinquance juvénile au Québec*, it states the same thing. When parents lose the right to bring up their children—and in our case, the father—it is already too late to prevent the harm to the child.

In the magazine *Justice*, September 1983, page 21, there are still other documents. So, there are several documents that prove that juvenile delinquency arises from the absence of the father, and from the conflicts which exist between a father and a mother. There is a very tight link.

Mr. Kindy: Thank you.

Mr. Forest: You have the document, I gave it to you here.

Le président: Monsieur Forest, voulez-vous lire le titre du document pour le compte-rendu.

Mr. Forest: The document is called *Étude psychosociale et juridique sur les droits des enfants et les problèmes reliés au divorce*, (*Psychosocial and Legal Study of the Rights of Children and Problems relating to Divorce*). This is a study which was carried out at the Marie-Victorin College for the Montreal Association of Separated and Divorced Men.

The Chairman: Thank you.

Mr. Forest: If you would like to have this document, I can give it to you. I have two and I have others in my car.

Le président: M. Bode a un commentaire à faire sur la même question.

Mr. Bode: Thank you, Mr. Chairman. For Mr. Kindy's information, and to return to the question of mandatory mediation, which is not favourably viewed by the Quebec Bar... I would like to refer again to the letter from the Minister of Justice:

We are happy to inform you that, following an agreement with the Department of Social Affairs, the Family Mediation Service of the Montreal Law Courts, which was set up as a pilot project in 1981, became a permanent service on April 1st, 1984.

So, after a three-year trial period, the service was recognized as being an indispensable one. We hope that this data will demonstrate the support of the Minister of Justice for this program, which meets the objective of rendering justice more humane.

[Texte]

Nous ne voyons donc pas d'autres issues que le système de médiation qui doit être rendu obligatoire, pour éviter les conflits désastreux pour le bonheur de la jeunesse.

Merci, monsieur le président.

The Chairman: I will just interrupt once again. Mr. Haney has a comment vis-à-vis your first question on enforced mediation.

Mr. Haney: It is sort of a little joke. My master's degree was in counselling. Many people, when they hear about mediation for the first time, ask if I am talking about a guru meditating. They do not even know what mediation even is. That is how bad it is. If we start talking about compulsorily referring people to mediation, when they do not even know what mediation is, we have one heck of a mess.

I believe that most children-fathers-mothers groups across North America are probably not in favour of enforced mediation. If you have picked up that from something I might have said, it would be incorrect. When I say compulsory divorcing education, I mean exposure to the concept of mediation, exposure to arbitration, exposure to litigation. A couple that has successfully mediated get up and talk; a couple that has unsuccessfully litigated get up and talk. The potential litigants get a chance to see what they are getting themselves into. But it is compulsory that they go through those sessions. It is not compulsory that they must mediate or arbitrate, unless they choose binding arbitration, in which case they must go by the results.

Le président: Monsieur Kindy.

M. Kindy: Oui. Je vous remercie pour les renseignements. Vous voudriez qu'il y ait un genre de . . .

M. Forest: La corrélation entre la délinquance juvénile . . .

M. Kindy: Il y a une relation entre la délinquance juvénile et le nombre divorces.

M. Forest: L'absence du père . . .

M. Kindy: L'absence du père . . .

M. Forest: . . . puis l'animosité.

M. Kindy: Vous voudriez qu'il y ait aussi une possibilité de médiation entre les parents.

M. Forest: Oui.

M. Kindy: S'il y a danger de divorce.

M. Bode: Mais, absolument, puisque la plupart des cas, le père n'est même pas au courant des activités du fils ou de la fille. Quand on demande un renseignement sur le plan médical on lui répond: non, j'ai remis cela à la mère. Si on demande des renseignements sur le plan scolaire, il s'adresse à la Commission scolaire on lui dit: nous regrettons nous n'avons pas d'autres exemplaires, nous avons remis l'exemplaire à la mère. Donc le père est toujours ignorant du problème médical ou scolaire de son enfant. Il n'est même pas au courant du comportement de ses enfants. Il lui faut absolument un contrôle régulier.

[Traduction]

We do not see any other alternative to the mediation system, which should be made mandatory, in order to avoid disastrous conflicts in our youth.

Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Je dois vous interrompre encore une fois. M. Haney a un commentaire à faire sur la question de la médiation obligatoire.

M. Haney: C'est plutôt une blague. Ma maîtrise portait sur le *counselling*. Plusieurs personnes, quand elles entendent parler de la médiation pour la première fois, me demandent si je parle de la médiation d'un gourou. Elles ne savent pas ce qu'est la médiation. C'est aussi grave que cela. Si nous nous mettons à parler de médiation obligatoire, quand les gens ne savent même pas ce qu'est la médiation, nous aurons de gros problèmes.

Je pense que la plupart des groupes enfants-pères-mères, en Amérique du Nord, ne sont pas en faveur de la médiation obligatoire. Si vous avez déduit cela de ce que j'ai dit, je vous ai induit en erreur. Quand je parle d'instruction obligatoire au moment du divorce, je parle de renseignements sur la médiation, sur l'arbitrage, et sur les litiges. Le couple pour qui la médiation a été un succès peut s'expliquer; le couple qui n'a pas réglé son litige peut s'expliquer. Ceux qui ont l'intention de se lancer dans un litige ont l'occasion de savoir de quoi il s'agit. Ce qui est obligatoire, c'est qu'ils assistent à ces séances. Ils ne sont pas obligés de choisir la médiation ou l'arbitrage, à moins qu'ils ne choisissent l'arbitrage exécutoire, dont ils doivent alors accepter les résultats.

The Chairman: Mr. Kindy.

Mr. Kindy: Yes. Thank you for the information. You would like a kind of . . .

Mr. Forest: The link between juvenile delinquency . . .

Mr. Kindy: There is a relationship between juvenile delinquency and the number of divorces.

Mr. Forest: The absence of the father . . .

Mr. Kindy: The absence of the father . . .

Mr. Forest: . . . as well as animosity.

Mr. Kindy: So you think that there should be an opportunity for mediation between the parents.

Mr. Forest: Yes.

Mr. Kindy: . . . if there is a risk of divorce.

Mr. Bode: Absolutely, because in many cases, the father is not even aware of the son or daughter's activities. When you ask for medical information, you are told: "No, I gave that to the mother." If you ask for academic information, if you go to the schoolboard, you are told: "We regret that we do not have other copies, we gave a copy to the mother." So the father never knows medical or academic problems of his children. The same thing applies to the children's behaviour. He has to have a regular pipeline.

[Text]

M. Kindy: Il y a une autre question que j'aimerais vous poser. Croyez-vous que le juge et les avocats sont bien préparés dans le domaine du divorce, de la séparation des conjoints? Croyez-vous, selon votre expérience personnelle . . .

Mr. Nicholson: Ask Mr. Haney.

Mr. Haney: No, I think someone else might want to answer that.

The Chairman: Mr. Nagy.

M. Nagy: J'aimerais répondre à la question par une autre question. De quoi s'agit-il dans l'attribution de la garde d'un enfant? Il s'agit de déterminer le meilleur intérêt de l'enfant. Nous sommes tous d'accord. De sorte que le juge et les avocats sont appelés, non pas, à trancher un point de droit mais de décider où est le meilleur intérêt de l'enfant. Et c'est là ma question.

• 1705

J'ai l'impression que cette question de garde de l'enfant est arrivée devant les tribunaux, dans la mains des juges, par un accident historique puisque le divorce était une question juridique. Donc, l'attribution de la garde de l'enfant était nécessaire et corollaire au divorce. Alors, on a décidé que le juge allait statuer.

La société a des agents plus qualifiés que de nombreux juges, ou avocats, pour trancher ces questions. Je pense à des éducateurs, à des personnes qui ont également élevé une famille, à des travailleurs sociaux. Ce n'est pas une question juridique, c'est une question humaine. Merci.

The Chairman: Mr. Hunter.

Mr. Hunter: I thought I would give just a quick example. My ex-wife's lawyer counselled her that it would be in the child's best interest not to see me at all. Based on her experience in her own divorce, based on some of the things that she was saying, I took the case to the Law Society of Upper Canada. In the hearing, she said that her qualifications for making that statement was a one-week course she took five years previously in Toronto as part of her own personal counselling. On that basis, she felt qualified and was prepared to defend that and to counsel a young woman in a confused state as to how best to deal with the question of access and custody. There was no control on this that I can see

The Chairman: Mr. Haney.

Mr. Haney: To clarify my position on lawyers, some of my best friends are lawyers. In fact, some of my very best friends . . . in fact, my house seems to be full of them all the time. My wife works on the left hand in the ministry of the Solicitor General as a consultant and we have many friends who are crown attorneys, to set the record straight. But I have had two of the kind of lawyers that I think have been referred to as excellent lawyers, humanitarians. God, there is one in Toronto—I will not mention the name—who is just a fantastic lawyer. He was bound up, he was so frustrated sometimes. The name of the game was hockey. He knew that child—my

[Translation]

Mr. Kindy: There is another question I would like to ask you. Do you think that the judge and the lawyers are well prepared when it comes to divorce or the separation of spouses. On the basis of your personal experience, do you believe . . . ?

M. Nicholson: Demandez à M. Haney.

M. Haney: Non, je pense que quelqu'un d'autre aimerait répondre.

Le président: Monsieur Nagy.

Mr. Nagy: I would like to answer the question by asking another one. What is involved in granting custody of a child? It is a question of determining the best interest of the child. We all agree. So the judge and the lawyers are called, not to decide on a point of law, but to decide what is the best interest of the child. And that is my question.

In my opinion, the issue of child custody came before the courts because of an historical accident, since divorce was a legal question. Hence, child custody was a necessary corollary to divorce. It was therefore decided that the judge would make the decision.

Society has people who are much more qualified than many judges or lawyers to decide on these matters. I am thinking of educators, of people who have also raised a family, of social workers. It is not a legal question; it is a human question. Thank you.

Le président: Monsieur Hunter.

M. Hunter: Permettez-moi de vous donner un petit exemple. L'avocate de mon ancienne femme lui a conseillé qu'il serait dans le meilleur intérêt de l'enfant de ne pas me voir du tout. À cause de sa propre expérience dans son propre divorce, et à cause de certaines choses qu'elle disait, j'ai présenté la cause devant la *Law Society of Upper Canada*. Au cours de l'audience, elle a dit que la compétence qu'elle avait pour faire une telle recommandation découlait d'un cours d'une semaine qu'elle avait suivi cinq ans auparavant à Toronto, dans le cadre de sa propre orientation. Elle se sentait donc compétente, pour cette raison, qu'elle a défendue d'ailleurs, pour conseiller une jeune femme très confuse quant à la meilleure façon d'aborder les questions d'accès et de garde des enfants. Que je sache, il n'existait aucun contrôle dans ce sens.

Le président: Monsieur Haney.

M. Haney: Je tiens à préciser mon opinion au sujet des avocats. Certains de mes meilleurs amis sont des avocats; d'ailleurs, certains de mes meilleurs amis . . . il semble même que la maison est toujours remplie d'avocats. Ma femme travaille au ministère du Solliciteur général comme conseillère, et nous avons beaucoup d'amis qui sont des procureurs de la Couronne. Mais j'ai fait affaire avec deux avocats qu'on a qualifiés d'avocats excellents, d'avocats humains. Il y en a un à Toronto—dont je ne mentionnerai pas le nom—qui est un avocat formidable. Il a été extrêmement frustré parfois. C'était comme un match de hockey. Il savait que l'enfant—mon

[Texte]

child—was being torn apart. She is fine now, thank God, but she was being torn apart at that time. She was a puck in a hockey game. One of the lawyers on my ex-wife's side also was an excellent lawyer. He is a well-known child's rights lawyer, as a matter of fact. The first name that comes to mind, that is who it is in Toronto.

He had two people on either side who are very humanitarian and great people but they are entrapped in an outdated legalistic adversarial system. They tried to mediate, but it broke down. If you have bad legislation, good lawyers wind up playing hockey no matter what their best intentions, even on both sides. If you have got good legislation that refers people in different directions, then good lawyers, and bad lawyers, too, but good lawyers, specifically, have options they can choose from in the grab bag of how to work effectively with families.

The Chairman: Mr. Nagy, very short because there are two other questioners who want to put questions.

Mr. Nagy: Just two further for information on this question of the judges' competence in this matter. I have the feeling that most judges feel rather uncomfortable in a family court. I have gone through myself dozens of divorce and child custody judgments. I found on those judgments hardly any reference to the actual problem at hand but many references to legal precedents. So they tend to go by legal precedents and they tend to call in experts. With due respect, there is hardly any area of human sciences where you have such an amount of charlatanism as in the domain of child education and upbringing. I could quote examples.

• 1710

The Chairman: I would like to go on to other questions. Mr. Reimer.

Mr. Reimer: Thank you, Mr. Chairman. I wonder if I might ask the group, just to be certain, if we will be receiving your specific recommendations about amendments.

Mr. Haney: Yes.

Mr. Reimer: They will speak specifically to the points that you wish amended?

Mr. Haney: Yes.

Mr. Reimer: I must say I sympathize very much with the comments on the lack of a father in the upbringing of children. It probably is not just the lack of a father in the marriage, but it is a lack of a mother and a father together in a marriage. That is the real issue and the real problem; although I do admit that once it happens, the lack of the father is critical. So I sympathize with what you are saying.

I would like to ask the delegation if they see this bill—which makes it easier to get a divorce in one sense—increasing or decreasing divorce as it presently stands?

[Traduction]

enfant—était déchirée. Elle va très bien maintenant, Dieu merci, mais à l'époque, elle souffrait beaucoup. Elle était la rondelle dans le match de hockey. L'un des avocats qui ont représenté mon ancienne femme était également excellent. Il est très connu comme défenseur des droits des enfants. Il s'agit du premier avocat auquel on pense quand on pense à un avocat à Toronto.

Il y avait donc deux avocats formidables et très humains, qui étaient pris dans un système juridique désuet. Ils ont essayé de jouer un rôle de médiateur, mais cela n'a pas marché. Si la loi est mauvaise, même les bons avocats finissent par jouer le jeu, en dépit de leurs meilleures intentions. Une bonne loi permet aux bons avocats, et même aux mauvais avocats, mais surtout aux bons avocats, d'avoir accès à plusieurs solutions possibles.

Le président: Je vous demande d'être très bref, monsieur Nagy, car il y a deux autres députés qui veulent poser des questions.

M. Nagy: Je voudrais ajouter quelque chose au sujet de la question de la compétence des juges dans cette question. J'ai l'impression que la plupart des juges ne se sentent pas très à l'aise dans un tribunal familial. J'ai participé à des douzaines de cas concernant le divorce et la garde des enfants. Les arrêts des juges ne faisaient presque aucune allusion au problème réel, mais faisaient beaucoup mention de la jurisprudence. Les juges ont donc tendance à invoquer la jurisprudence et à appeler des témoins experts. Sauf votre respect, je dirais qu'il y a très peu de domaines des sciences humaines où il y a autant de charlatanisme que dans l'éducation des enfants. Je pourrais vous donner des exemples.

Le président: Je voudrais qu'on passe à d'autres questions. Monsieur Reimer.

M. Reimer: Merci, monsieur le président. J'aimerais savoir, d'une façon certaine, si le groupe va nous envoyer des recommandations précises en ce qui concerne des amendements.

M. Haney: Oui.

M. Reimer: Les recommandations porteront sur les amendements que vous voudrez?

M. Haney: Oui.

M. Reimer: Je dois vous dire que je comprends très bien les commentaires que vous avez faits au sujet de l'absence du père dans l'éducation des enfants. Il ne s'agit probablement pas de la seule absence du père, mais plutôt de l'absence de la mère et du père ensemble. C'est là le problème véritable. J'admets cependant qu'après la rupture du mariage, l'absence du père est critique. Donc, j'ai beaucoup de sympathie pour votre point de vue.

J'aimerais demander aux témoins s'ils croient que le projet de loi—qui rend le divorce plus facile, dans un sens—va augmenter ou diminuer le nombre de cas de divorce.

[Text]

Mr. Haney: I am having a hard time because I am separating situations where you have a couple without children and couples with children.

Mr. Reimer: Couples with children.

Mr. Haney: As I have read the bill, I am impressed when you consider it without children. I think it is a great step forward. I think it is an attempt to make it more humane.

I have problems with the bringing back of the cruelty issue, because that opens up the whole kettle of worms the previous government was trying to get away from. I believe powerful special interest groups have lobbied to get that put back in. We would recommend very strongly that it be taken out again. That should be a matter for criminal courts and not for family courts where there are no rules of evidence.

The Chairman: Mr. Forest wants to comment on this.

M. Forest: Oui. Je voudrais répondre à votre question, à savoir, si les échecs seront moins nombreux.

Je pense que si on passe par la médiation on a trois buts: le premier but recherché, en médiation, est une réconciliation possible. Or si vous ne donnez pas la chance aux deux époux de passer devant un service de médiation, vous leur enlevez la chance de se réconcilier. C'est un point important qui pourrait diminuer le nombre de divorces. Deuxièmement, si vous rendez les droits égaux pour les hommes et les femmes, les femmes se décourageraient peut-être. C'est dans une proportion de 75 p. 100, environ, que les femmes demandent le divorce les premières. Ce sont elles qui prennent l'initiative du divorce. Vous pouvez le vérifier dans le livre de Me Dulude, dans la garde des enfants, de Statistique Canada. C'est la femme qui prend l'initiative. Pourquoi? Parce qu'elle est sûre d'obtenir une forme de pension alimentaire, d'avoir les moyens etc. On rend le divorce facile, la pension alimentaire facile, on rend tout facile. L'aide juridique aide les femmes et les hommes sont obligés de payer.

Je pense que si c'était équilibré, pour les deux, on essaierait de s'entendre avant de divorcer. Si la loi permettait une marge de manoeuvre égale, les époux essaieraient de s'entendre avant de divorcer.

The Chairman: Briefly, Mr. Haney.

Mr. Haney: I forgot to mention the situation where children are involved. I have never for a moment assumed that once I have a child that I ever can divorce the relationship that created that child. I am not divorced from my ex-wife. If she thinks we are, that is her idea, not mine. If we have a child together, we have had a child together; no court, no judge, nor God, could only decree that. The child knows my name and knows her mother's name. Two or three hundred miles do not matter. We are still a family. I believe that the present legislation as proposed is a giant step forward on the present government's. When you are talking of it without children, it should be made less acrimonious.

[Translation]

M. Haney: J'ai du mal à répondre, car je fais une distinction entre les couples qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas.

M. Reimer: Je parle des couples qui ont des enfants.

M. Haney: Je crois que le projet de loi représente un progrès énorme dans le cas des couples sans enfant. C'est une approche beaucoup plus humaine.

Je ne suis pas d'accord avec l'idée de reconduire le motif de la cruauté, car il ouvre la voie à tout l'ensemble de problèmes que l'ancien gouvernement cherchait à éviter. Je crois qu'il y a des groupes qui ont exercé beaucoup de pression pour faire reconduire cette disposition. Nous recommandons très fortement qu'elle soit enlevée de nouveau. C'est aux tribunaux de justice criminelle, et non pas aux tribunaux familiaux, qui n'ont pas de règles en ce qui concerne la preuve, de prendre une décision dans ces cas-là.

Le président: M. Forest tient à faire un commentaire.

Mr. Forest: Yes. I would like to answer your question as to whether there will be more or fewer divorces.

I think there are three objectives in mediation. The first is possible reconciliation. If the couple is not given an opportunity to speak to a mediator, they are not being given a chance for reconciliation. This is an important point that could reduce the number of divorces. Secondly, if men and women are given equal rights, perhaps women will become discouraged. In 75% of all cases, women are the ones who file for divorce first. They take the initiative. You can check this in Dulude's book on child custody, which has been published by Statistics Canada. It is the woman who takes the initiative. Why? Because she is sure she will get some sort of alimony, and some payment. Divorce is made easy, alimony is made easy, everything is made easy. Legal Aid helps women, whereas men are forced to pay.

I think that if things were more balanced for both parties, an attempt would be made at reconciliation before divorce. If the act gave the husband and the wife equal latitude, they would try to reach an agreement before divorcing.

Le président: Brièvement, monsieur Haney.

M. Haney: Je n'ai pas parlé du cas des couples qui ont des enfants. Je n'ai jamais pensé que le divorce est possible si j'ai un enfant. Mon ancienne femme et moi-même ne sommes pas divorcés. Si elle pense le contraire, c'est son impression, pas la mienne. Nous avons eu un enfant ensemble, il n'y a aucun tribunal ni aucun juge qui peut changer cela. L'enfant connaît mon nom et celui de sa mère. Les 200 ou 300 milles qui nous séparent ne sont pas importants. Nous sommes toujours une famille. Je crois que la loi actuelle représente un progrès considérable de la part du gouvernement actuel. La procédure devrait être moins acrimonieuse dans les cas où il n'y a pas d'enfant.

[Texte]

• 1715

When the children are involved, however, the situation increases many times in complexity. We should be very careful that we do not mix up our seemingly good legislation with regards to reducing acrimony in non-child oriented cases with the fact that when you have children involved the reality is very complex: human nature is involved, instincts, ownership, property, territoriality. It is just unbelievable and the present law does not . . . I and several groups of people I have talked to do not believe that Mr. MacGuigan's nor this government's legislation addresses the children in the prolonged custody battles although it does address the divorce issue for non-child couples, I would say, in an excellent way.

Mr. Reimer: Mr. Chairman, I think the point was made by the previous witness who said that if we had the mediation conciliation right up front it would perhaps save some marriages. In that sense, I think that what you are saying makes a lot of sense to me. I think the goals in our society should surely be to strengthen the family unit and to keep it together. Then we do not go through all of the problems that result from either a woman only, in most cases, or a man only, in a few cases, bringing up the children. In that sense I think what you are driving at is that it helps the child, in this situation, but it might also save some marriages. So I like what you are saying.

The Chairman: Thank you, Mr. Reimer. Mr. Jepson, do you have a question?

Mr. Jepson: Thank you, Mr. Chairman. I too appreciate the presentation this afternoon and I am very sympathetic to a lot of the things I am hearing. Actually, I was not going to pose a question until near the end when I heard Mr. Haney, in the course of his remarks, mention about child's rights and a very competent child's rights lawyer in Toronto. I would like to know what your viewpoint is in that particular area and hear a very brief comment if you would.

Mr. Haney: I would like to see there be a child mediator, a person representing the child. Definitely, as the acrimony increases and the polarization increases, I would like to see someone representing the child, analogous to my earlier presentation, but in the first steps a mediator, in later steps an arbitrator and perhaps a child lawyer. Again when we fall into the child making representation, we automatically think that must be the panacea, the lawyer, but there are others who can represent a child equally well. In some cases it must be lawyer and should be a lawyer.

Mr. Nagy: We feel that it is the right of every child to be brought up by its own father and its own mother and it is the duty and the right of each parent to participate in the education and upbringing of his or her children. Those duties and rights are neither diminished nor obliterated by the breakdown of the marriage.

Now a point of order, Mr. Chairman. Most of the things I have said are in one of our earlier documents here and if it is of pertinence to the committee we would attach it.

[Traduction]

Dans les cas où il y a des enfants, cependant, la situation est beaucoup plus complexe. Même si le projet de loi semble être très bon parce qu'il diminue l'acrimonie dans les cas où il n'y a pas d'enfant, il ne faut pas oublier que la situation est extrêmement complexe dans le cas où il y a des enfants. Il faut tenir compte de la nature humaine, des instincts, de la propriété, des biens meubles, et de la territorialité. C'est incroyable, et la loi actuelle ne tient pas . . . Moi-même et plusieurs groupes de personnes à qui j'ai parlé ne croyons pas que ce projet de loi, ni celui de M. MacGuigan, portent sur le problème des enfants dans le cas où il y a des luttes prolongées pour la garde des enfants. Cependant, le projet de loi est excellent en ce qui concerne le divorce dans le cas des couples qui n'ont pas d'enfant.

M. Reimer: Monsieur le président, je crois que les témoins précédents nous ont dit que si on prévoyait un processus de médiation-conciliation au tout début, il serait peut-être possible de sauver certains mariages. À cet égard, vos commentaires sont pleins de bon sens. Je pense que notre société devrait chercher à renforcer les familles et à les garder ensemble. De cette façon, on éviterait tous les problèmes qui résultent de l'éducation d'un enfant par un seul parent, qui est la femme dans la plupart des cas. Vous dites, si je comprends bien, que le processus aide l'enfant, et risque également de sauver certains mariages. Ce que vous dites me plaît.

Le président: Merci, monsieur Reimer. Avez-vous une question à poser, monsieur Jepson?

M. Jepson: Merci, monsieur le président. Je remercie les témoins de leur exposé de cet après-midi, et je comprends tout à fait beaucoup des points qu'ils ont soulevés. C'est le commentaire fait par M. Haney en ce qui concerne les droits des enfants et un avocat très compétent dans ce domaine, à Toronto, qui m'a amené à poser ma question. J'aimerais savoir quel est votre point de vue à ce sujet et je vous demanderais d'en faire un commentaire très bref.

M. Haney: Je voudrais qu'il y ait un médiateur pour enfants, une personne qui représente l'enfant. À mesure que l'acrimonie et la polarisation augmentent, je voudrais que quelqu'un représente l'enfant. C'est semblable à ce que j'ai dit tout à l'heure, mais, au début, il s'agirait d'un médiateur et, plus tard, d'un arbitre, ou peut-être d'un avocat pour enfants. Parfois, nous pensons que l'idée de faire représenter l'enfant par un avocat est la panacée, mais il y a beaucoup d'autres personnes qui peuvent représenter l'enfant tout aussi bien. Dans certains cas, il faut que ce soit un avocat.

M. Nagy: Nous sommes d'avis que chaque enfant a le droit d'être élevé par son propre père et sa propre mère, et que c'est le devoir et le droit de chaque parent de participer à l'éducation de l'enfant. Ces droits et ces devoirs ne sont ni diminués ni enlevés par la rupture du mariage.

Maintenant, je voudrais invoquer le Règlement, monsieur le président. La plupart des commentaires que j'ai faits figurent dans un de nos documents, et si le Comité le juge pertinent, nous voulons bien l'annexer.

[Text]

The Chairman: Well you can leave it with us, Mr. Nagy. We would be happy to file it as an exhibit.

Mr. Nagy: Thank you.

The Chairman: Mr. Forest.

M. Forest: Je voudrais dire que j'ai remis, à M^{lle} Sirpaul, les documents de l'étude juridique. Une partie est traduite en anglais. Elle devait le faire traduire en entier. Mais si vous le voulez, vous n'avez qu'à me le dire. Je vous l'enverrai.

Un autre point que je voudrais souligner, pour les avocats. Je suis allé en Californie, l'an passé, à San Francisco, et dans les environs. J'ai découvert, qu'à San Francisco, par exemple, beaucoup d'avocats avaient abandonné leur profession. C'était dans un article de journal, ils l'avaient quitté pour suivre des cours de médiateur.

• 1720

Mais ces gens disaient, dans l'article que j'ai lu, comme les gens que j'ai rencontrés, d'ailleurs, qu'ils étaient beaucoup plus heureux dans leur rôle de médiateur que dans celui d'avocat. Ils disaient essayer d'apporter la paix et la conciliation entre les deux; et quand ils réussissent, ils retournent chez eux et ils sont heureux. C'est extraordinaire! Des avocats affirment de telles choses. Dans mon mémoire, j'ai recommandé à l'université de Montréal et à toutes les universités, d'instituer des cours de médiation et des cours pour que les juges puissent se recycler, apprendre un peu de sciences humaines, pour les enfants. Je peux vous dire que j'ai reçu de très bons commentaires. Ce n'est pas encore fait mais l'idée est lancée.

The Chairman: Mr. Hunter, do you have a comment?

Mr. Hunter: I would like to comment briefly on two things which do not really follow the conversation. The first concerns encouraging courses for lawyers in family law, on the latest information in family law. Secondly, I notice two grandparents here who do not have a chance to speak. I would like to remind you that in cases where there is one parent with custody and one without, the parents of the parent without custody are also cut off from the child. They have had nothing to do with anything relating to the marriage. That child needs to know those grandparents and does not.

The Chairman: Mr. Jepson.

Mr. Jepson: I do not know how we got off the point of the child's rights; I am still trying to figure that out. We will have one more comment from this other gentleman, which I would be interested in hearing.

However, there is a point I wanted to make in that regard. I would have had grave concerns, when you mentioned child's rights, if I had heard about putting more emphasis on the child's rights than on the responsibility of the parents to bring that child up in the best interests of the parents.

There is a movement today to take the powers and the responsibility from the parents and place it more in the possession of the state. I think this is something which is of grave concern, I know to me, and I think to a lot of Canadians

[Translation]

Le président: Vous pouvez nous le donner, monsieur Nagy. Nous serions heureux de le présenter comme une pièce produite.

M. Nagy: Merci.

Le président: Monsieur Forest.

Mr. Forest: I would like to say that I gave Miss Sirpaul the documents on the legal study. Some have been translated into English. They were all to have been translated. But if you would like to have them, just say so. I will send them to you.

There is another point I would like to make, which may be of interest to lawyers. Last year I went to San Francisco and the surrounding area. I read in a newspaper article that in San Francisco, many lawyers had left the legal profession to take training as mediators.

But in the article I read, these people as well as people I met were saying that they were much happier in their role as mediators than as lawyers. They said they were trying to bring peace and conciliation between both parties and when they succeed, they go back home and they are happy. It is fantastic! Lawyers are saying such things. In my brief, I recommended to the University of Montreal as well as to all universities to set up mediation and other courses for judges to have retraining sessions, to learn about humanities and children. I can tell you that I received very good comments. It is not yet done but the idea is launched.

Le président: Monsieur Hunter, avez-vous des remarques?

M. Hunter: Je voudrais faire de brèves remarques sur deux aspects dont il n'a pas encore été question. La première serait d'encourager la création de cours en droit familial à l'intention des avocats, où ils apprendraient tout ce qui est nouveau dans ce domaine. Par ailleurs, je vois qu'il y a ici deux grands-parents qui n'ont pas la possibilité de prendre la parole. Je voudrais vous rappeler que dans les cas où un parent a la garde et l'autre pas, les parents de ce dernier sont aussi coupés de l'enfant. Ils n'ont rien à voir dans tout ce qui touche le mariage. L'enfant a besoin de connaître ses grands-parents, sans pouvoir le faire.

Le président: Monsieur Jepson.

M. Jepson: Je ne sais pas comment nous avons laissé la question des droits de l'enfant, j'essaie encore de le comprendre. Cet autre monsieur va nous faire une autre remarque que je voudrais entendre.

Cependant, je voudrais ajouter autre chose à cet égard. Lorsque vous avez mentionné les droits de l'enfant, je me serais beaucoup préoccupé si vous aviez dit qu'il fallait insister davantage sur les droits de l'enfant que sur la responsabilité des parents de l'élever dans l'intérêt des parents.

La tendance actuelle est de retirer les pouvoirs et la responsabilité des parents, pour les accorder davantage à l'État. C'est quelque chose qui me paraîtrait préoccupant, comme à beaucoup de Canadiens et d'Américains. Je craignais

[Texte]

and Americans. I had a grave concern that perhaps this is what you were getting at. I am happy to hear that such is not the case.

I think in this whole process... I hear today the most common word is "rights"—we have a right to this and we have a right to that. I suggest that a lot more problems would be solved if we had a greater focus on responsibility. If we focussed on responsibility, right would no longer be the issue it is.

The Chairman: We have gone through all of our questioners. Does anyone have an important question? We have gone well beyond our time in view of the...

Mr. Kindy: I have one question.

The Chairman: Dr. Kindy, you may ask a brief question.

Mr. Kindy: I have just one last question on Bill C-47. Do you feel that we should make it more difficult to obtain a divorce, or easier? Now it is one year. Would you like to extend it to three years so that mediation can take place and things can fall into shape when there are children?

The Chairman: Mr. Haney.

Mr. Haney: When children are involved, the divorcing process cannot be easy. It is a complicated situation. I think to some degree there has to be two parts; with children and without. I almost go to that level. It should not be so easy with children.

The Chairman: We will hear from Mr. Hunter and then Mr. Bode.

Mr. Hunter: I think what a divorce law does is simply arbitrate what is actually happening. I do not think a law can make people stay together. However, I think if people are separating, which is their personal situation—and I think the main factor in that is the influence of their family and friends—if they are in fact separating, then what the law can do is to make that breakup, however unfortunate it is, something which causes the least human damage to society. I do not think it can keep it from happening.

M. Hunter: Pour notre part, monsieur le président, ce n'est pas une affaire simple. On a quand même estimé que quand deux conjoints arrivent à la rupture, ils n'y sont pas arrivés du jour au lendemain ou d'une semaine à l'autre. Il y a déjà très longtemps que ça ne marche plus, depuis des semaines, des mois, des années. Faire durer cette souffrance davantage pendant des années, ne rime à rien. Nous estimons qu'une année c'est suffisant pour arriver à un résultat plus rapide. Mais il faudrait y arriver de façon plus équitable et sans plus de conflit juridique. Il faut retourner vers la médiation afin de trouver un consensus, pour le bonheur des enfants. Car le droit des enfants est aussi la responsabilité des parents. Si on ne donne pas la responsabilité au père, comment voulez-vous, d'une part, que le père face preuve de responsabilité et que l'enfant, d'autre part, soit heureux. Voilà le problème. Le problème est dans la médiation.

[Traduction]

beaucoup que ce ne soit peut-être là que vous vouliez en venir. Je suis heureux d'entendre que tel n'est pas le cas.

Dans toute cette question, il me semble... Le mot le plus courant que nous ayons entendu aujourd'hui est celui de «droits»—nous avons le droit de faire ceci ou cela. Il me semble que nous pourrions résoudre beaucoup plus de problèmes en insistant davantage sur la responsabilité, parce qu'alors, les droits ne seraient plus la question essentielle.

Le président: Nous avons donné la parole à tous nos intervenants. Quelqu'un a-t-il une question importante? Nous sommes restés beaucoup plus tard que d'habitude, étant donné que...

M. Kindy: J'ai une question.

Le président: Monsieur Kindy, vous pouvez poser une brève question.

M. Kindy: Ma dernière question porte sur le Bill C-47. Pensez-vous que nous devrions faciliter l'obtention du divorce ou la rendre plus difficile? Le délai est actuellement d'un an. Faudrait-il le prolonger à trois, afin qu'il puisse y avoir médiation et que les choses se mettent en place lorsqu'il y a des enfants?

Le président: Monsieur Haney.

M. Haney: Lorsqu'il y a des enfants, la procédure de divorce ne peut pas être simple. La situation est complexe. Dans une certaine mesure, il faut qu'il y ait deux parties, avec enfant et sans. J'en arriverais presque à ce niveau. Les choses ne doivent pas être simples quand il y a des enfants.

Le président: Monsieur Hunter, et ensuite M. Bode.

M. Hunter: Je pense qu'une loi sur le divorce ne fait que trancher ce qui se passe effectivement. Selon moi, une loi ne peut pas amener les couples à rester unis. Cependant, s'ils se séparent, ce qui est leur situation personnelle—et le principal élément est l'influence de leur famille et de leurs amis—s'ils se séparent donc, dans ce cas, la loi peut faire en sorte que cette désunion, quelque navrante qu'elle soit, cause le moins de dommages possible à la société. Je ne pense pas qu'elle puisse les éviter.

Mr. Hunter: Mr. Chairman, we do not think it is a simple thing. When two spouses come to the breaking point, it is not something happening overnight. Things must have been bad for a long time, weeks, months, years. To prolong this suffering for years is absurd. We think that one year is enough to get to a more rapid result. But it would be better to get there in a more equitable way, and without legal conflicts. The best way is to go back to mediation in order to find a consensus, for the happiness of the children. Because the right of children is also the responsibility of their parents. If you do not give such a responsibility to the father, how do you expect, on the one side, that the father applies his responsibility and, on the other hand, that the child is happy? Such is the problem, and mediation would solve it.

[Text]

• 1725

M. Kindy: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Well, I can say to our witnesses and their supporters today that the committee has gone well, well beyond what it normally does. It speaks of the excellent presentation you have made and of the deeply held feelings you have on the subject.

We stand adjourned until Tuesday, June 18, 1985, room 371, West Block, at 3:30 p.m.

[Translation]

Mr. Kindy: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Je peux dire à nos témoins et à leurs amis que le Comité a bien dépassé les délais qu'il se fixe normalement. C'est le signe que vous avez fait un excellent exposé et que vous avez des convictions bien arrêtées sur la question.

La séance est levée. Nous nous retrouverons le mardi 18 juin 1985, dans la pièce 371, Édifice de l'ouest, à 15h30.

APPENDIX "JUST-31"

(TRANSLATION)

AHSD Association des Hommes Séparés
 ou Divorcés de Montréal (HSD) Inc.

Movement for Parental Equality and the Protection of Children's Rights

Montreal, June 6, 1985.

Committees and Private Legislation Branch
Standing Committee on Justice and
Legal Affairs
House of Commons
Ottawa

Honorable Members of the Committee:

We would like to thank you for inviting us to a hearing on the
DIVORCE ACT, Bills C-46 and C-48.

We greatly appreciate the present government's efforts in preparing
these two bills to ensure greater justice and effectiveness in the handling of
failed marriages and in subsequent divorce procedures.

We also recognize that the bills constitute a considerable
improvement to current divorce legislation, CHAPTER D-8, and to Bill C-10,

presented by the former Minister of Justice, the Honourable Mark MacGuigan, on January 19, 1984. We commend the present government for this legislation.

Our purpose in writing here is to make a number of recommendations concerning certain weaknesses in the legislation which are discriminatory with respect to the rights of fathers and to those of men in general. We would like to see our recommendations added to Bills C-46 and C-48. We make these suggestions in good faith, and believe them to be fair not only for men, but for society as a whole.

Your sincerely,

André Forest, President
Association des Hommes Séparés ou
Divorcés de Montreal (HSD) Inc.

ASSOCIATION DES HOMMES SÉPARÉS OU DIVORCÉS
DE MONTRÉAL (HSD) INC.

Proposed Amendments to Bill C-47,
An Act Respecting Divorce and Corollary Relief

That the following be added after section 8:

8.1 (1) Before instituting divorce procedures, both spouses shall consult a mediation service, if such exist in the judicial district concerned, whose authority is recognized either by the federal government, the provincial government or by the court, in order to reach, if possible, an amicable agreement on child custody, visiting privileges, support and division of property.

(2) All communications with the mediator shall remain confidential and the mediator shall have a duty of confidentiality, except where he has grounds to believe that a child has been mistreated or is in danger of being mistreated.

(3) If mediation fails, both spouses shall follow the usual divorce procedures.

That the following be added after paragraph 15 (6) (d)

(e) except in very serious and exceptional circumstances, a spouse shall be entitled to support for a period of up to two years only;

(f) the court may substitute for a spouse's support payments a lump sum payable in cash or in instalments over a period of up to three years; the order for payment of a lump sum may not be amended, however, even where an unforeseen change takes place in the resources and needs of the parties, except in truly exceptional circumstances;

(g) where the parties have reached an agreement regarding support payments or a lump sum, as set out in paragraph 15 (6) (f), the court shall not modify such agreement, except in serious or exceptional circumstances;

(h) the reasonable period of time referred to in paragraph 15 (6) (d) shall be specified in the order and shall enable the spouse receiving support to request the court to extend that period, if that spouse has reason to do so.

That the following be added after subsection 16 (6)

(7) The joint custody of children shall be the rule, not the exception, and shall, depending on the circumstances, entail joint parental authority;

(8) Where both spouses request the legal and physical custody of children, such custody shall be awarded to the parent who is most prepared to provide the other parent with easy access to the child, with due consideration given first to the child's interest, but also to the parents' habits and rights, interests and behaviour;

(9) Where the parent who has custody of the child leaves his or her province or country of residence without the written permission of the other spouse and without requesting the court's authorization, to take up residence elsewhere, such act shall constitute child abduction under the Divorce Act and shall be subject to the provisions of section 250.1 or 250.2 of the Criminal Code;

(10) The parent who has the physical and legal custody of the children of the marriage and wishes to take up residence in another city, province or country shall give written notice of that intention to his or her ex-spouse within 30 days and present a request, at his or her own expense, to the court for amendment to custody or visiting arrangements. If that spouse fails to do so, the court, at the request of the other spouse and with due regard for the children's welfare, shall consider the violation of the spouse's rights and shall transfer the children into the custody of the spouse whose rights have been infringed or otherwise amend custody and visiting arrangements in the best interests of the children and parents. The presumption shall always be in favour of the injured spouse. The court may, in light of the circumstances, and at his own discretion, impose a fine of a reasonable amount on the guilty spouse;

(11) Where the parent who has the physical and legal custody of the children constantly and systematically obstructs the exercise of the other parent's right of access to the children or that of the children's right of access to their other parent, for a sufficiently long period of time, and where the parent who has custody clearly undermines or

intentionally destroys the children's love and affection for their other parent or is shown to have done so, the court shall, after taking all necessary precautions, remove the children from the custody of that parent and entrust them to the other spouse, or to a grandparent or suitable guardian;

In such cases of obstruction, the court shall:

a) on the first offence, impose a fine of no less than \$200 plus costs incurred by the injured parent in instituting proceedings;

b) on the second offence, remove the children from the custody of the guilty parent and entrust them to the other parent, to a grandparent or to suitable guardian.

ASSOCIATION DES HOMMES SÉPARÉS OU DIVORCÉS

DE MONTREAL (HSD) INC.

3375 Gouin East, Suite 705, Montreal North

Working Paper on the Divorce Act1. JOINT PARENTAL RESPONSIBILITY

We recommend that the DIVORCE ACT be based on the assumption that divorcing parents will remain the co-guardians of their children.

Parental equality cannot be dissociated from parental authority. One cannot exist without the other, and both are matters of law (see articles 440, 441 and 443 of the Quebec Civil Code).

Joint or shared custody should be included in the Act, and courts should consider it as a first solution in divorce settlements. Thirty American states have passed legislation favouring shared responsibility in custody arrangements.

It is not enough for the DIVORCE ACT simply to mention this new concept; the notion must be explicitly expressed. Neither the Act nor the discretionary power of the court with respect to child custody is an adequate response to the needs of children as we know them.

Julien Payne has noted that current judicial practice merely confirms the effect the divorce process has of altering both marriage ties and relations between the children and the parent who is not awarded custody.

In exercising their discretionary power with respect to child custody, most judges reason from a presumption favoring one of the parents, a presumption which leads to the result mentioned by Payne. It is this presumption that must be eliminated.

Research in the behavioural sciences has shown that, in normal situations, children of any age are marked by the separation of their parents, that a significant minority of children of divorced parents experience various types of chronic dysfunction and that the effects of such problems are attenuated in instances where children can maintain their relationship with both divorced parents.

Consequently, in the interests of the children of broken marriages, the Act should encourage continuing relations between children and both separated parents, except in special cases.

Some judges, for example, assume that a continuing relationship between children and the parent who does not have custody is a privilege to be earned or an indulgence that may or may not be granted, while others presume that such family bonds must not be altered or restricted, except where there are grounds to fear some sort of danger.

What is required is a change of attitude on the part of separating parents, of the courts and of lawyers. The law and its administrators and separating parents must stop considering children as property to be won or lost. The Act must clearly indicate that, despite divorce, children are entitled to spend as much time as possible with both parents.

It is truly scandalous that, in the majority of cases, the children of divorcing parents effectively lose one of those parents.

2. MEDIATION

We recommend that, where there are problems relating to custody, visiting rights, or the care or education of the child, either in the original petition or as a result of a variation thereof, the DIVORCE ACT require that the matter first be submitted to a mediator, a duly accredited mediation service approved

by both parties, and that no measure concerning the child be taken without the court's permission until the mediation process has concluded.

In general, mediation is recognized as a process for settling disputes in certain cases and its value and effectiveness have long since been established. The question is no longer whether the process is adapted to this type of family conflict, but rather how it should be developed.

The time has come to incorporate mediation in the process of settling child-related problems encountered in the divorce process. Parents disputing child custody should be required to settle their differences through mediation. If an agreement cannot be reached in this way, traditional methods may then be used, but only as a last resort. We maintain that, as long as mediation is not mandatory, it will be avoided. Consequently, the Act should not merely enable judges, lawyers and the parties concerned to change their traditional attitudes; it must impose such a change of attitude.

We do not mean to say that mediation is a universal panacea for all problems; far from it. Nor do we mean to suggest that we know exactly how to establish the guarantees that will prevent all abuses of the system. We are simply suggesting that the Act should require parties first to attempt a resolution of their differences through mediation and that it offer certain guarantees which practical applications of this method will subsequently help to improve.

Following are some statistics and results obtained by the FAMILY MEDIATION SERVICE of the PALAIS DE JUSTICE IN MONTREAL. According to our information, the Service handled roughly 500 cases in 1984. In that year, mediation as such accounted for 80 per cent of case volume, the remaining 20 per cent of the Service's work being to assist couples in making necessary decisions. The Service also refers clients to other psycho-social professionals on a

needs basis. It is interesting to note that 70 per cent of couples who used the Service reached amicable agreements with the aid of a conciliator. (See letter from the Quebec Department of Justice dated May 13, 1985.)

3. PRIVACY AND SECRECY

We recommend that the DIVORCE ACT provide that all communications with the mediator be confidential and that it impose a duty of confidentiality on the mediator, except in instances where there are grounds to believe that a child has been mistreated or is in danger of being mistreated.

If information provided in the course of the mediation process does not remain confidential, the process can quite easily become merely an another weapon in family conflicts.

4. CHILD ABDUCTION BY THE PARENT WHO HAS CUSTODY

We recommend that measures be added to the DIVORCE ACT to prevent the parent who has custody from deliberately moving to an another province or country with the child. Such an act constitutes child abduction and has the same effects as any case of abduction.

Where the parent who has legal custody and who is bound by a court order to let the child and the other parent see one another thus denies both their basic rights, he or she commits a serious offence by fleeing his or her place of residence in contravention of the Act and court order. That parent should lose custody after a six-month absence, and the child's removal should be considered as a child abduction and should be handled under sections 250.1 or 250.2 of the Criminal Code.

Once the parent who has legal custody has been absent for six months without court authorization or permission of the other spouse, the court

should, upon application by the other parent, by a grandparent or guardian, to the court of competent jurisdiction, award legal custody to the other parent, or to a grandparent or guardian authorized by a new order and transmit that order to the Attorney General so that the police may be notified and measures taken as in any case of abduction.

If the parent who has legal custody wishes to leave the province in which he or she is domiciled and to live in another province or country, that parent should notify the other spouse and petition the court of competent jurisdiction to transfer visiting privileges or custody to the other spouse. The court may then decide to which parent it shall award child custody and visiting privileges, basing its decision on the child's best interest.

Such cases of disappearing spouses are not rare and are in fact at least as frequent as ordinary abduction cases, mainly because of the difficulties they raise and the immunity enjoyed by such parents. To prevent injustice and discrimination, it is important to protect the basic rights of both parents and of their children through specific measures added to the DIVORCE ACT.

The legal costs incurred by this procedure should be paid by the parent wishing to leave his or her province or country.

5. CONSTANT OR SYSTEMATIC OBSTRUCTION, FAILURE TO COMPLY WITH COURT ORDERS RESPECTING VISITING RIGHTS

We recommend that provisions be added to the DIVORCE ACT to prohibit and punish all forms of obstruction raised by parents who have legal custody of children and who willingly prevent the other parents from exercising their rights with respect to their children.

If the principle that the child of the family must be able to communicate with each parent equally is to be applied, the Act must contain concrete

measures to enforce the court's order respecting parents' access to their children and vice versa.

Parents with legal custody most frequently raise such obstruction by moving away from their original residence without the permission of the other parent and without applying to the court of competent jurisdiction to vary custody or visiting privileges. In doing so, these parents make it difficult or virtually impossible for the other parents to exercise their visiting privileges.

In the first instance, the injured spouse may petition the court to vary custody or visiting rights at the expense of the guilty spouse, and request the court to impose a fine proportional to the injury caused.

The other form of obstruction often encountered is manipulation of the children by the parent who has legal custody in order to influence their love and affection for the other parent. This type of alienation constitutes a very serious injustice toward the other parent and the child and should be severely punished. It also indicates that the parent is not a good parent at all, but rather incompetent and malicious. At the request of the other spouse, and given proper evidence, the court should immediately remove the children from the custody of such a parent and entrust them to the other parent, or to a grandparent or designated guardian.

In the United States, parents guilty of this offence have been sent to prison. We believe, however, that the best solution is a change of custody, a move that will protect the interests and welfare of the child.

Other forms of constant and repeated obstruction occur when the parent who has legal custody prevents the child and other parent from seeing one another. All sorts of excuses, most often false, are used for this purpose. Parents claim that the children are sick or that they usually return upset from visits or outings with the other parent; they accuse the other parent of

violence or even incest, to the extent that they are even prepared to perjure themselves in court. In certain instances, they have accused the other parent in criminal court of violence, threats, harassment and other offences, and have not appeared in court to defend their accusations. All these false allegations are made in order to discourage the other parent from seeing his or her child.

The DIVORCE ACT should contain concrete provisions to prevent such injustices. We suggest, in such instances of constant or repeated obstruction, that:

- 1) on the first offence, the parent found guilty of failing to respect a court order concerning visiting privileges be ordered to pay a fine of not less than \$100 plus costs incurred by the injured parent in instituting proceedings;
- 2) on the second offence, that that parent be ordered to pay a fine of not less than \$500 plus the injured parent's costs;
- 3) on the third offence, the guilty parent should lose custody of the child and the court should entrust the child to the other parent's custody or to that of a grandparent or suitable guardian.

This solution is most often recommended in a number of American states, in particular California. Although in their book, Family Law Dimensions of Justice, Rosalie S. Abella and Claire L'Heureux-Dubé note that certain judges have sent guilty parents to prison, we feel that this solution is not in the best interests of either the children or their parents. A change in child custody is preferable in our opinion.

6. SUPPORT FOR SPOUSES - LUMP SUM

We recommend that specific limits be set out in the DIVORCE ACT regarding support payments made to the dependent spouse. We recommend that

support be paid for a period of two years and that it be possible for the spouse receiving payments to request the court to extend that period if reasonable grounds can be provided for doing so.

We also recommend that a lump sum payable in cash or spread over a period of up to three years replace or supplement support payments for the two mandatory years.

We recommend that support payments not be made for life, except in special circumstances in which the spouse making them has above-average income or property and the spouses receiving them have no income with which to meet their own needs because they are either too elderly or too handicapped to find work.

In the opinion of a number of judges, it is entirely unfair for a spouse to be required under the Divorce Act to support the other spouse indefinitely. If such were the case, the latter would have no interest in finding work since he or she would be sure of receiving support payments for years to come.

Our recommendations are similar in spirit to Bill 89, which was passed in the Quebec National Assembly on December 19, 1980, instituting a new civil code and reforming family law. Articles 538 to 571 inclusive concerning the effect of divorce remained unproclaimed, however, pending federal government assent. The Quebec legislation provides a reasonable time limit and its spirit is similar to that of decisions currently being handed down by a large number of judges. Marriage does not provide a kind of insurance for life, and support is not a life annuity. Such was the essence of the remarks by one judge during Justice Week, April 15 to 21, at the Palais de Justice in Montreal.

In an article in Châtelaine Magazine, Lorraine Duguay was quoted as saying, "When a woman has no dependent children, and particularly if she is at

least 40 to 45 years of age, I think, in general, she should not receive support payments, or else very modest payments, which will encourage her to return to the labour market.

"Judges are now more attuned to the issue than before and, in recent years, have taken changing social values into account and recommended that certain women find a job. Support payments have been reduced or eliminated altogether because women receiving them were able to work outside the home."

When a person is made to pay support for many years, in some instances until death, during which time that person supports a family, raises children and pays taxes to support society as a whole, that person receives UNFAIR PUNISHMENT for an offence that he or she did not commit, and suffers a GRAVE INJUSTICE since he or she receives nothing in return from the ex-spouse, neither physical nor moral support.

7. COLLECTING SUPPORT PAYMENTS

On April 9, 1985, the Montreal District Support Payments Service released the report of a study conducted by Mr. Jacques Martin, an officer reporting to the Service's Director, Mr. Jacques A. Dufour. The report contains information contradicting the claims of the Honourable John Crosbie concerning the percentage of cases in which support payments are not made.

According to the study, between July 1, 1982, and April 30, 1984, 70 per cent of the 1,970 women who appealed to the Support Payments Service, following a delay in or non-receipt of payments, obtained satisfactory results and actually recovered their support. In addition, 18 per cent of persons owing payments were insolvent, and only 5.5 per cent could not be found.

The 1,970 figure for support payments not made on time represents a very small percentage of total payments made in the Montreal District

(approximately 5 to 10 per cent). Consequently, spouses regularly make the support payments required of them. In fact, 94.5 per cent of those making support payments do so regularly, and only a few are late.

We may therefore conclude that, although ex-spouses paying support in Quebec are in a very difficult or uncomfortable situation, support payments are nevertheless collected in a satisfactory manner.

8. COURT COSTS

According to Statistics Canada, in approximately 75 to 80 per cent of separation or divorce cases, it is the woman in the couple who institutes legal proceedings. On page 10 of his book, Pour le meilleur et pour le pire, Mr. Dulude notes that it is "the woman who requests divorce in the majority of cases". In doing so, however, women almost always go through free Legal Aid services, since at the time of divorce women are always eligible for Legal Aid in light of their temporary situation, pending temporary measures regarding support payments.

As long as proceedings drag on in court, particularly if the divorce is contested, the man must pay considerable legal costs that may be, as one judge put it, "out of this world". In other words, costs can exceed all reasonable limits and certainly the financial means of the average person. There is an obvious injustice in a judicial system that imposes heavy costs on one party while exempting the other.

The new DIVORCE ACT must correct this situation through the addition of provisions designed to alleviate the burden of the spouse who is required to make support payments.

**GOVERNMENT
OF QUEBEC**

Office of the Minister of Justice

May 13, 1985.

Mr. André Forest, President
Association des hommes séparés ou
divorcés de Montréal (HSD) Inc.
3375 Gouin Blvd. East
Suite 705
P.O. Box 354
Bourassa Postal Station
Montreal, Quebec
H2C 3G2

Dear Sir:

On behalf of the Minister of Justice, Mr. Pierre Marc Johnson, we acknowledge receipt of your letter of May 1, 1985, and enclosed copy of yours to the Minister of Social Affairs and Chairman of the Social Development Committee, Mr. Guy Chevrete, concerning the Green Paper on family policy.

From your correspondence we have understood your Association's concern regarding mediation services designed to promote the eventual reconciliation of spouses. We are pleased to inform you that, pursuant to an agreement with the Department of Social Affairs, the Family Mediation Service of the Palais de Justice in Montreal, which was instituted as a pilot project in 1981, has been a permanent fixture since April 1, 1984. The service employs roughly 10 persons, including mediators who are trained in social work. Our statistics show that the Service handled approximately 500 cases in 1984. Mediation as

such accounted for 80 per cent of the Service's caseload, the remaining twenty per cent of its work being to assist couples in making decisions. The Service also refers its clients to other psycho-social professionals on a needs basis. It is interesting to note that 70 per cent of couples who have used this service have reached amicable agreements through the conciliators.

In Quebec City, a similar, though more modest, service began operations in late 1984.

This information will, we hope, give you an idea of the interest which the Minister of Justice has taken in this type of measure, which is consistent with his objectives of humanizing the justice system.

I should add that Mr. Johnson appreciates your informing him of the steps you are taking in this matter.

Yours sincerely,

Lise Genest

Political Attaché

ASSESSMENT OF CLIENTELE SATISFACTION WITH THE
SUPPORT PAYMENTS COLLECTION SERVICE OF THE MONTREAL REGION

PRESENTED TO: Mr. Jacques A. Dufour
Regional Director
Montreal Legal Services

BY: Mr. Jacques Martin
Officer Responsible for the Support
Payments Collection Service of Montreal

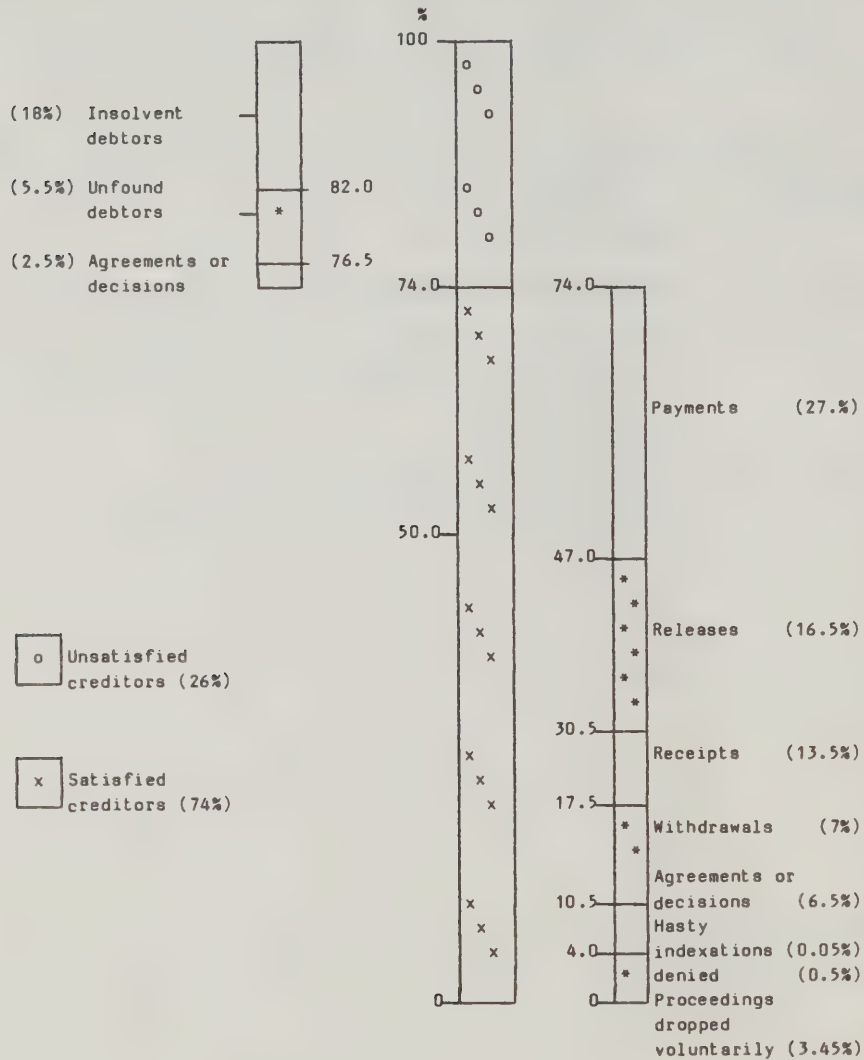
DATE: April 9, 1985.

Montreal Legal Services
Regional Directorate

APPENDIX I

Table I

- Total Sample: 1,970 cases
 - References: July 1, 1982, to April 30, 1984.



APPENDICE "JUST-31"



L'Association des hommes
séparés ou divorcés
de Montréal (HSD) Inc.

259-1479

Mouvement pour l'égalité parentale et la protection des droits de l'enfant.

Montréal, le 6 Juin 1985.

Direction des Comités et de la législation privée
Comité permanent de la justice et des
questions juridiques,
Chambre des Communes,
Ottawa.

Aux Honorables membres du Comité

Nous vous remercions d'avoir bien voulu nous
inviter à une audience sur la LOI SUR LE DIVORCE, projets
de loi C-46 et C-48.

Nous reconnaissons au départ l'effort fait par
le présent gouvernement pour soumettre ces deux projets de loi pour
une plus grande justice et une plus grande efficacité lors
de l'échec d'un mariage et des procédures subséquentes nécessaires
pour l'obtention du divorce.

Nous reconnaissons également que ces deux projets
de loi constituent une nette amélioration sur la loi actuelle
concernant le divorce CHAPITRE D-8, ainsi que sur le projet de
loi C-10 présenté par l'ex-Ministre de la justice, L'Honorable
Mark MacGuigan en date du 19 janvier 1984. Et nous félicitons
le présent gouvernement.

Permettez-nous de vous apporter des recommandations
concernant certaines lacunes qui discriminent les droits des
pères et des hommes en général, et que nous aimerions voir
insérées dans vos deux projets de loi C-46 et C-48. Nous faisons
ces recommandations de bonne foi et nous croyons qu'elles sont
justes non seulement pour les hommes, mais pour toute la société.

Veuillez agréer, MesDames, Messieurs, l'expression
de nos sentiments respectueux,

Le Président

André Forest
André Forest,

Association des Hommes séparés ou divorcés
de Montréal (HSD) Inc

L'ASSOCIATION DES HOMMES SÉPARÉS OU DIVORCÉS
DE MONTRÉAL (HSD) INC.

Amendements proposés au projet de loi C-47
loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Insertion après l'article 8 de ce qui suit

- 8.1 (1) Avant d'entamer des procédures en divorce, les deux époux devront se présenter devant un service de médiation, s'il en existe un dans le district judiciaire concerné, dont la compétence est reconnue, soit par le gouvernement fédéral, soit par le gouvernement provincial, soit par la Cour, afin d'arriver, si possible, à une entente à l'amiable sur la garde des enfants, les droits de visite, la pension alimentaire et le partage des biens.
- (2) Toutes les communications avec le médiateur restent confidentielles et il est imposé au médiateur un devoir de confidentialité sauf dans les cas où il est permis de penser qu'un enfant a été l'objet de mauvais traitements ou est en danger de l'être.
- (3) Si la médiation échoue, les deux époux devront suivre le processus habituel.

Insertion après l'article 15(6)c)

- e) Le droit de réclamer des aliments ne peut être réservé que pour une période d'au plus deux ans, à moins de circonstances très graves et exceptionnelles. Il s'agit ici de pension à l'époux.
- f) Le tribunal peut remplacer la pension alimentaire à l'époux par une somme forfaitaire payable comptant ou par versements répartis sur une période d'au plus trois ans. Toutefois l'ordonnance qui accorde une somme forfaitaire ne peut être révisée, même en cas de changement imprévu dans les facultés ou les besoins des parties, à moins de circonstances vraiment exceptionnelles.
- g) Lorsque les parties ont conclu entre elles une entente concernant la pension alimentaire ou une somme forfaitaire décrites à l'article 15(6)f) le tribunal ne devrait pas modifier cette entente à moins de raisons très graves ou exceptionnelles.
- h) Le délai raisonnable indiqué à l'article 15(6)c) devrait toujours comporter une durée limitée permettant toutefois à l'époux

récipiendaire de la pension de revenir devant le tribunal pour demander une prolongation, s'il a raison de le faire.

Insertion après l'article 16(6)

(7) La garde conjointe des enfants aux deux parents devrait être la règle, et non l'exception, avec autorité parentale conjointe, compte tenu des circonstances.

(8) Lorsque les deux époux demandent la garde physique et légale des enfants, la garde de l'enfant doit être accordée au parent favorisant le plus l'accès à l'enfant à l'autre parent, compte tenu de l'intérêt prioritairement de l'enfant, mais aussi des habitudes et des droits des parents, de l'intérêt de ceux-ci, ainsi que de la conduite de chacun d'eux.

(9) Lorsque le parent qui a la garde légale de ou des enfants quitte sa province, son pays, sans permission écrite de l'autre conjoint et sans avoir demandé l'autorisation du tribunal, pour y élire son domicile, l'enlèvement de ou des enfants sera régi par les articles 250.1 ou 250.2 du Code criminel, et considéré comme un «RAPT D'ENFANT» au sens de la Loi sur le divorce.

(10) Le parent qui a la garde physique et légale de ou des enfants qui désire déménager de domicile que ce soit dans une autre ville, dans une autre province, dans un autre pays, doit donner dans les 30 jours un avis écrit à son ex-conjoint, et présenter une requête à ses frais pour demander au juge de réaménager les droits de garde ou d'accès. A défaut de ce faire, sur requête de l'autre conjoint, le juge, tout en considérant le bien de l'enfant, devra prendre en considération le droit lésé du conjoint, devra renverser les droits de garde en faveur du conjoint lésé, ou réaménager les droits de garde et d'accès en fonction de l'intérêt de l'enfant et des parents. La présomption sera toujours en faveur du conjoint lésé. Le Tribunal, à sa discrétion pourra charger une amende au conjoint fautif du montant raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances.

(11) Lorsque le parent qui a la garde physique et légale de ou des enfants fait des obstructions constantes et systématiques pour empêcher l'exercice des droits d'accès du parent à son ou ses enfants, ou des droits d'accès de ou des enfants à son autre parent, et ce pendant une durée suffisamment prolongée.

Lorsque le parent gardien, manifestement ou lorsque prouvé, détourne ou détruit intentionnellement l'amour et l'affection de ou des enfants envers leur autre parent, le tribunal après toutes les précautions nécessaires, doit enlever la garde de ou des enfants du parent fautif

pour la confier soit à l'autre conjoint, à un grand-parent ou à un tuteur compétent.

Dans les cas d'obstructions cités plus haut le juge devra:

a) A la première offense imposer une amende minimale de \$200.00 et les frais occasionnés et encourus par le parent lésé qui a pris recours devant la Cour.

b) A la deuxième offense le juge devra enlever la garde de ou des enfants du parent gardien fautif et la confier à l'autre parent, à un grand-parent, ou à un tuteur compétent.

L'ASSOCIATION DES HOMMES SÉPARÉS OU DIVORCÉS
DE MONTRÉAL (HSD) INC.
3375 Gouin est, suite 705, Montréal Nord

Document de travail re: Loi du divorce

1) RESPONSABILITE PARTAGEE EN TANT QUE PARENTS.

Nous recommandons que la LOI SUR LE DIVORCE repose sur la présomption que les parents en cours de divorce resteront co-tuteurs de leurs enfants.

On ne peut dissocier l'égalité parentale de l'autorité parentale. L'une ne va pas sans l'autre et elles sont toutes deux d'ordre public Cf. art. 440, 441 et 443 du Code civil du Québec.

La garde conjointe ou partagée devrait être incluse dans la loi, et elle devrait être favorisée par les juges comme première solution. Trente États américains ont adopté des dispositions législatives créant des présomptions favorisant la responsabilité partagée en matière de garde.

Il ne suffit pas que la LOI SUR LE DIVORCE mentionne ce nouveau concept. La présomption doit être explicitement exprimée. Ni la loi ni le pouvoir discrétionnaire des juges quant à la garde des enfants ne reflètent ce que nous savons sur les besoins des enfants.

Julien Payne a mentionné que les pratiques judiciaires actuelles confirment que le processus de divorce altère non seulement le lien matrimonial mais également les liens existant entre l'enfant et le parent qui n'en a pas la garde.

En exerçant leur pouvoir discrétionnaire quant à la garde des enfants, la plupart des juges commencent avec une présomption favorisant l'un des parents qui a les résultats mentionnés par Payne. C'est cette présomption qu'il faut prévenir.

Nous savons maintenant, dans la mesure où les sciences du comportement nous permettent de le savoir, que dans des situations normales, les enfants de tout âge sont marqués par la séparation de leurs parents; qu'une minorité significative des enfants de parents divorcés présentent des dysfonctions chroniques; que l'atteinte est limitée quand les enfants peuvent maintenir leur rapport avec leurs deux parents divorcés.

Il s'ensuit que, dans l'intérêt des enfants, la loi doit encourager le maintien des rapports entre les enfants et ses deux parents séparés en l'absence de cas spéciaux.

Certains juges, par exemple, présumant que le maintien des rapports entre l'enfant et le parent qui n'en a pas la charge est un privilège qui doit être gagné ou une indulgence à accorder; l'autre groupe présume que ces liens ne doivent pas être altérés ou limités sauf si l'on craint un danger quelconque.

Ce qu'il faut, c'est un changement d'attitude de la part des parents qui se séparent, de la part des tribunaux et de la part des avocats. La loi, ses administrateurs et les conjoints en instance de séparation doivent cesser de considérer les enfants comme des biens à gagner. La loi doit indiquer de façon claire que les enfants ont toujours le droit de bénéficier le plus possible de la présence de leurs deux parents, en dépit du divorce.

Quand on y pense c'est vraiment scandaleux que, dans la majorité des cas, un enfant de parents qui divorcent perd en fait l'un de ses parents.

2) MEDIATION:

Nous recommandons que, quand il y a problème relevant de la garde, des droits de visite, des soins ou de l'éducation d'un enfant soit par voie de la pétition originale, soit par variation, la LOI SUR LE DIVORCE, requiert que le conflit, dans le premier cas, soit soumis à un médiateur, à un service de médiation dûment accrédité et accepté par les parties; qu'aucune mesure concernant l'enfant ne soit prise sans l'autorisation de la Cour tant que le processus de médiation n'est pas terminé.

On reconnaît de façon générale la valeur de la médiation comme processus de règlement des différends dans certains cas. La rentabilité de la médiation a été établie depuis longtemps. Le problème n'est plus de savoir si ce processus est adapté mais plutôt de savoir comment le développer.

Le moment est venu d'incorporer la médiation dans le règlement de problèmes portant sur les enfants, rencontrés lors du processus de divorce. Les parents qui présentent des différends à ce sujet devraient être requis de soumettre systématiquement leurs différences à la médiation. Si un accord ne pouvait être obtenu de cette façon, les méthodes traditionnelles pourraient être adoptées, mais seulement en deuxième recours. Je pense que tant la médiation n'est pas imposée, on l'évitera. La loi ne doit pas seulement permettre aux juges, aux parties et aux avocats de changer leur attitude par rapport à ce qui a été l'attitude traditionnelle mais doit imposer ce changement d'attitude.

Cela ne veut certes pas dire que la médiation est une panacée qui permettra de résoudre tous les problèmes. Loin de là! Cela ne veut pas non plus dire que nous savons exactement comment établir des garanties qui préviendront tout abus. Nous proposons que la loi exige que les parties tentent une résolution des différends par médiation en premier lieu et offre quelques garanties que la pratique permettre d'améliorer par la suite.

Voici quelques statistiques et résultats obtenus au SERVICE DE MÉDIATION À LA FAMILLE AU PALAIS DE JUSTICE À MONTRÉAL: les statistiques que nous possédons à ce sujet démontrent qu'environ cinq cent dossiers ont été traités en 1984. La médiation comme telle compte pour quatre vingt pour cent du volume, alors que vingt pour cent consiste en une aide à la prise de décision par le couple. Ce service réfère également sa clientèle à d'autres intervenants psycho-sociaux au besoin. Il est intéressant de constater que soixante-dix pour cent des couples qui ont utilisé ce service ont conclu une entente à l'amiable avec le conciliateur. (Voir lettre du Ministère de la Justice de Québec en date du 13 mai 1985).

3) CONFIDENTIALITE ET SECRET.

Nous recommandons que la LOI SUR LE DIVORCE prévoit que toutes les communications avec un médiateur restent confidentielles et impose au médiateur un devoir de confidentialité sauf dans les cas où il est permis de penser qu'un enfant a été l'objet de mauvais traitements ou est en danger de l'être.

Si la médiation ne reste pas confidentielle, ce processus risque fort de devenir une arme de plus dans le système accusatoire.

4) FUITE DU PARENT GARDIEN AVEC L'ENFANT.

Nous recommandons que dans la LOI SUR LE DIVORCE des mesures législatives soient insérées pour prévenir la fuite délibérée du parent, qui a la garde légale de l'enfant, dans une autre province ou un autre pays. Il s'agit d'une forme de rapt déguisé dont l'effet est le même.

Lorsque le parent qui a la garde légale de l'enfant et qui est sujet à une ordonnance pour permettre à l'enfant et l'autre parent d'avoir accès réciproque de l'un à l'autre, prive ces derniers de leur droit fondamental et commet un délit grave en désobéissant au Tribunal et à la loi, par la fuite à l'extérieur. Ce parent devrait être relevé de ses droits de garde après 6 mois d'absence, et que l'enlèvement de l'enfant alors soit régi par les articles 250.1 ou 250.2 du Code criminel, et considéré comme un «RAPT D'ENFANT» au sens de la loi.

Sur requête de l'autre parent, d'un grand-parent ou d'un tuteur devant le tribunal compétent, après 6 mois d'absence, du parent qui avait la garde légale de l'enfant et qui est parti sans autorisation du Tribunal et de l'autre conjoint, le juge octroie la garde légale à l'autre parent, ou le grand-parent ou le tuteur autorisé par une nouvelle ordonnance et transmet le communiqué de cette ordonnance au Procureur général afin d'en avertir les autorités policières et prendre les mêmes mesures que dans le cas d'un rapt régulier.

Si le parent qui a la garde légale de l'enfant veut quitter la province où il a son domicile et désire déménager dans une autre province ou un autre pays, ce parent devrait avertir son ex-conjoint et se présenter devant le Tribunal compétent pour faire réaménager les droits d'accès à l'autre conjoint ou ses droits de garde. Le Tribunal compétent pourra décider de nouveau à qui il devra octroyer la garde de l'enfant et les droits d'accès en considérant l'intérêt premier de l'enfant.

Ces cas de disparition ne sont pas rares et sont aussi fréquents sinon plus que les cas de rapt ordinaire, surtout à cause de l'impunité ou des difficultés qu'ils comportent. Si on ne veut pas faire d'injustice ni de discrimination, il est important de protéger également les droits fondamentaux des deux parents et de leurs enfants respectifs par des mesures bien précises insérées dans la LOI SUR LE DIVORCE.

Les frais judiciaires occasionnés par cette procédure devraient être à la charge du parent qui veut quitter sa province ou son pays.

5) OBSTRUCTION CONSTANTES OU SYSTEMATIQUES; NON RESPECT DES ORDONNANCES DES DROITS D'ACCES A L'ENFANT

Nous recommandons que des mesures législatives soient insérées dans la LOI SUR LE DIVORCE pour interdire et punir toute forme d'obstruction par le parent qui a la garde légale de l'enfant et qui fait sciemment obstacle à l'exercice des droits de l'autre parent et son enfant.

Si on veut appliquer le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec chaque époux, il faut que la loi prennent des mesures concrètes pour faire respecter les ordonnances du Tribunal quant à l'accès des parents auprès de leurs enfants et vice-versa.

Les formes d'obstructions les plus courantes sont souvent le déménagement motivé ou non du parent ayant la garde légale de l'enfant à plusieurs milles de distance, rendant onéreux ou presque impossible l'exercice des droits d'accès à l'enfant à l'autre conjoint, sans son accord et sans avoir passé devant le tribunal compétent pour un réaménagement des droits de garde ou d'accès.

Dans ce premier cas, le conjoint lésé dans ces droits pourra présenter une requête pour faire réaménager les droits de garde ou d'accès, et cela aux frais du conjoint délinquant, et demander au tribunal qu'une amende soit imposée en proportion des torts causés.

L'autre forme d'obstruction souvent rencontrée chez le parent qui a la garde légale de l'enfant est la manipulation exercée envers l'enfant pour détourner son affection ou amour envers l'autre parent. Cette forme de détournement est une très grave injustice envers l'autre parent et l'enfant, et devrait être punie sévèrement. C'est un indice que le parent qui se rend

coupable d'une telle chose n'est sûrement un «bon parent», mais incompétent et malicieux. Sur requête de l'autre conjoint et sur preuve, le Tribunal devrait immédiatement soustraire l'enfant à ce parent pour en confier la garde à l'autre parent, à un grand-parent ou à un tuteur désigné d'office.

Aux États-Unis nous avons vu condamné à la prison le parent coupable d'une telle injustice. Mais nous croyons que la meilleure solution est un changement des droits de garde, afin de protéger l'intérêt ou l'intégrité de l'enfant.

Les autres obstructions souvent constantes ou répétées que l'on rencontre sont quand le parent qui a la garde légale de l'enfant fait obstacle aux droits d'accès de l'autre parent à son enfant et de l'enfant à ce dernier. On apporte toutes sortes de prétextes, les plus souvent faux, tels une maladie simulée de l'enfant, l'enfant revient tout bouleversé après une visite ou sortie, on accuse l'autre parent de violence, d'inceste même en se parjurant devant le tribunal. On a vu des parents accusés en cour criminelle de violence, de menaces, de harcèlement, etc., sans que le parent accusateur se présente à la Cour pour justifier sa plainte. Toutes ces allégations fausses sont faites dans le but de décourager le parent d'avoir accès à son enfant.

Il faut que dans la LOI SUR LE DIVORCE des mesures bien concrètes soient insérées pour décourager pareilles injustices. Nous proposons dans ces cas d'obstructions constantes ou répétées que:

1) A la première offense, le parent reconnu coupable par le tribunal de n'avoir pas respecté l'ordonnance sur les droits d'accès soit condamné à une première amende minimale de \$100.00 plus les frais encourus par le parent lésé qui a pris un recours devant la Cour.

2) A la deuxième offense, à une amende minimale de \$500.00 plus les frais judiciaires encourus par le parent lésé qui a pris recours.

3) A la troisième offense, le parent fautif se verrait retirer la garde de l'enfant, et le tribunal devrait confier l'enfant à l'autre parent, à un grand-parent ou à un tuteur compétent.

C'est la solution qui est souvent recommandée dans plusieurs États américains, spécialement en Californie. Même si dans le livre «Family law dimensions of justice» par Rosalie S. Abella et Claire l'Heureux-Dubé, il est mentionné qu'il arrive que des juges ont condamné le parent fautif à la prison, nous croyons que cette solution ne sert pas bien les intérêts de l'enfant et de ses parents. Il est préférable de recommander un renversement de la garde de l'enfant.

6) PENSION ALIMENTAIRE A UN CONJOINT - SOMME FORFAITAIRE.

Nous recommandons que dans la LOI SUR LE DIVORCE soient insérées des limites définies quant à la pension octroyée au conjoint à charge. Nous recommandons que la pension soit octroyée pour une période de deux ans, avec la possibilité que le conjoint récipiendaire puisse revenir devant le Tribunal pour obtenir une prolongation s'il est prouvé un motif raisonnable pour ce faire.

Nous recommandons qu'une somme forfaitaire payable comptant ou échelonnée sur une période d'au plus trois ans puisse remplacer ou compléter la pension alimentaire des deux années requises.

Nous recommandons que la pension alimentaire ne soit jamais payable à vie, à moins de circonstances spéciales où l'époux payeur ait des biens ou des revenus supérieurs à la moyenne et où l'époux récipiendaire n'ait aucun revenu qui lui permette de subvenir à ses propres besoins, qu'il soit trop âgé ou trop «handicapé» pour chercher du travail.

Suivant l'opinion de plusieurs juges il est totalement injuste pour un conjoint de soutenir indéfiniment l'autre conjoint «en seule application de la «Loi sur le divorce». Comment un conjoint serait-il intéressé à se chercher un travail s'il est assuré de toucher une pension pour des années à venir?

Nos recommandations vont dans le même sens que la loi instituant un nouveau Code civil et portant réforme du droit de la famille, projet de loi no 89 sanctionné le 19 décembre 1980 à l'Assemblée Nationale du Québec. Les articles 538 à 571 incl. portant sur les effets du divorce n'ont pas été mis en vigueur, parce qu'ils attendaient l'assentiment du Gouvernement fédéral. La loi Québécoise prévoit une limite de temps raisonnable et va un peu dans le même sens que les décisions actuelles d'un grand nombre de juges. Le mariage n'est pas «une assurance à vie», et la pension alimentaire n'est pas une «rente viagère». C'est ce que disait un juge lors de la semaine de la justice du 15 au 21 avril au Palais de justice de Montréal.

Suivant Me Lorraine Duguay dans un article de la revue Chatelaine, elle dit: «Quand une femme n'a pas d'enfants à sa charge, et surtout si elle a moins de 40 à 45 ans, je crois qu'en général elle ne devrait pas recevoir de pension alimentaire, ou alors une pension très modeste qui l'incitera à retourner sur le marché du travail».

«Les juges sont plus sensibilisés qu'avant à cette question, et ils tiennent compte de l'évolution des mœurs des dernières années en recommandant à certaines femmes de se trouver un emploi. Des pensions alimentaires ont été diminuées ou éliminées parce que le femmes qui en bénéficiaient étaient aptes à travailler à l'extérieur du foyer.»

Quand ont fait payer une pension alimentaire pendant de nombreuses années, parfois jusqu'à la mort du payeur, et que celui-ci a fait vivre sa

famille, élever ses enfants, payer les impôts et taxes pour soutenir toute la société, c'est lui infliger UNE PUNITION EXCESSIVE, d'une faute qu'il n'a pas commise et UNE INJUSTICE GRAVE puisqu'il ne recoit rien en retour de l'ex-conjoint, ni aide physique, ni aide morale.

7) PERCEPTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES.

Une étude qui a été faite en date du 9 avril 1985 par le Service des pensions alimentaires du district de Montréal par M. Jacques Martin, resp. au Directeur, Me Jacques A. Dufour nous apporte des informations qui contredisent les dires de l'Honorable John Crosbie, quant au pourcentage des pensions non payées.

Pendant la période du 1er juillet 1982 au 30 avril 1984, sur un total de 1970 femmes qui ont eu recours au Service des pensions alimentaires, suite à un retard ou arriéré, soit 1970 dossiers traités, les chiffres indiquent que 70% ont obtenus des résultats satisfaisants et récupéré leurs pensions; que 18% des débiteurs sont des insolvable, et seulement 5.5.% sont des débiteurs introuvables.

Le chiffre de 1970 des pensions non payées à temps représente un très faible pourcentage des pensions totales payées dans le district de Montréal, soit approximativement de 5 à 10%. Les autres payeurs paient donc régulièrement leur pension alimentaire à laquelle ils sont assujettis. En résumé 94.5 des débiteurs ou des payeurs solvables paient leur pension alimentaire régulièrement, dont quelques-uns seulement la paie en retard.

On peut donc conclure qu'au Québec la perception des pensions alimentaires se fait d'une façon satisfaisante, bien que des payeurs sont dans une position très pénible ou très inconfortable.

8) FRAIS JUDICIAIRES.

D'après Statistiques Canada, environ dans 75% à 80% des cas de séparation ou de divorce, c'est la femme qui prend l'initiative des procédures de Cour. Me Dulude dans son livre «pour le meilleur et pour le pire» dit à la page 10 que c'est «la femme qui demande le divorce dans la majorité des cas». Or quand elle demande le divorce, elle fait presque toujours appel aux services gratuits de «L'Aide juridique», étant au moment de la demande en divorce presque toujours éligible à L'Aide juridique, suite à sa situation temporaire, dans l'attente des mesures provisoires de pension alimentaire.

Tant que durent les procédures de cour, surtout s'il a contestation, l'homme doit assumer des frais judiciaires considérables, onéreux, parfois même «faramineux» (selon l'expression d'un juge), c'est-à-dire dépassant les normes raisonnables et les moyens financiers d'un contribuable ou justiciable normal. Il a donc là une injustice flagrante de la part du système judiciaire

qui impose à l'un des frais considérables, alors que son conjoint en est exempt.

La nouvelle LOI SUR LE DIVORCE devra corriger cette situation en insérant dans ses textes des mesures législatives, alléger le fardeau du conjoint payeur qui est poursuivi.

Gouvernement
du Québec

Cabinet du ministre de la Justice

Le 13 mai 1985

Monsieur André Forest
Président
L'Association des hommes
séparés ou divorcés
de Montréal (HSD) Inc.
3375, boul. Gouin est
Suite 705
Case postale 354
Succursale Bourassa
Montréal, Québec
H2C 3G2

Monsieur le président,

Au nom du ministre de la Justice, monsieur Pierre Marc Johnson, nous accusons réception de votre lettre du 1er mai 1985, à laquelle était annexée copie de celle que vous avez adressée au ministre des Affaires sociales et président du Comité de développement social, monsieur Guy Chevrete, relativement au Livre vert sur la politique familiale.

Nous avons retenu de vos propos la préoccupation de votre association concernant les services de médiation dans le but de permettre une réconciliation éventuelle des conjoints. Il nous fait plaisir de vous informer à ce sujet que, suite à une entente avec le ministère des Affaires sociales, le Service de médiation à la famille au Palais de justice de Montréal qui avait été instauré sous forme de projet-pilote en 1981 est devenu un service permanent depuis le 1er avril 1984. Une dizaine de personnes dont sept médiateurs ayant une formation de travailleur social y travaillent quotidiennement. Les statistiques que nous possédons à ce sujet démontrent qu'environ cinq cents dossiers ont été traités en 1984. La médiation comme telle compte pour quatre-vingt pour cent du volume, alors que vingt pour cent consiste en une aide à la prise de décision par le couple. Ce service réfère également sa clientèle à d'autres intervenants psycho-sociaux au besoin. Il est intéressant de constater que soixante-dix pour cent des couples qui ont utilisé ce service ont conclu une entente à l'amiable avec le conciliateur.

À Québec, quoique plus modeste, un service analogue a commencé à fonctionner vers la fin de l'année 1984.

Ces données, nous l'espérons, sont de nature à vous démontrer l'intérêt que le ministre de la justice accorde à cette formule qui rencontre ses objectifs d'humanisation de la justice.

Soyez assuré que monsieur Johnson apprécie que vous le teniez informé de vos démarches dans ce dossier.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'expression de nos sentiments distingués.

(Original signé par)

Lise Genest
Attachée politique

EVALUATION DE LA SATISFACTION DE LA CLIENTELE
FACE AU SERVICE DE LA PERCEPTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES
DE LA REGION DE MONTREAL

PRESENTE A:

Me Jacques A. Dufour
Directeur régional
Services judiciaires de Mtl

PAR:

Monsieur Jacques Martin
Responsable de la Perception
des Pensions alimentaires de Mtl

DATE:

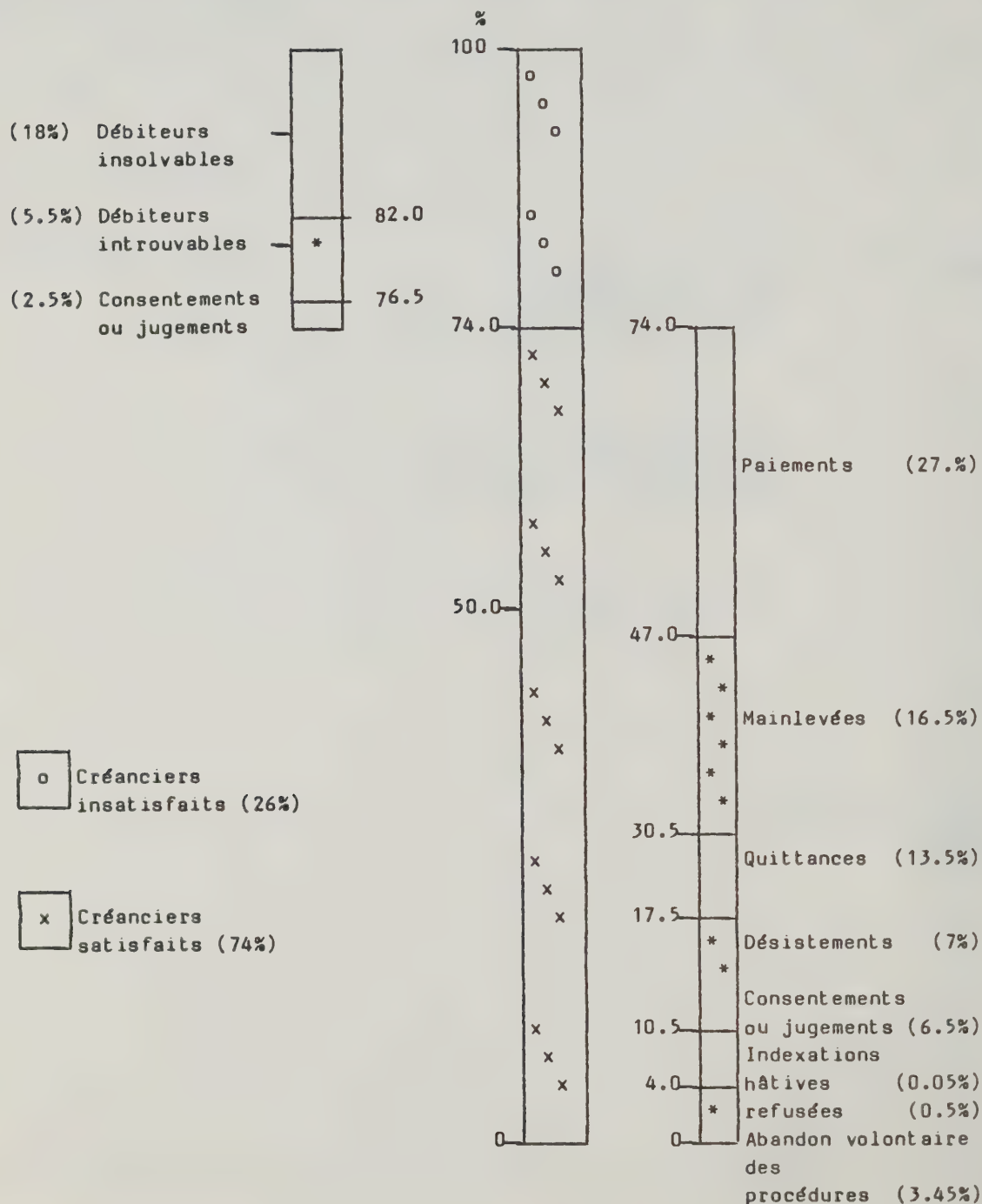
Le 9 avril 1985

Direction régionale
des Services judiciaires
de Montréal.

ANNEXE I

Tableau I

- Echantillonnage total: 1970 dossiers
 - Période de référence: 1er juillet 1982 au 30 avril 1984





If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From "L'Association des homme séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.":

Mr. André Forest, President;
Mr. Jean Bode, Secretary;
Mr. Pancres Nagy, Member.

De L'Association des homme séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc.:

M. André Forest, président;
M. Jean Bode, secrétaire;
M. Pancres Nagy, membre.

From Canadians Organized for Parental Equality (C.O.P.E.) Ottawa:

Mr. Richard M. Haney, President;
Mr. Murray Hunter, Member.

De «Canadians Organized for Parental Equality (C.O.P.E.) Ottawa»:

M. Richard M. Haney, président;
M. Murray Hunter, membre.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 35

Tuesday, June 18, 1985

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 35

Le mardi 18 juin 1985

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief

CONCERNANT:

Projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Blaine A. Thacker

Vice-Chairman: Pierre H. Cadieux

MEMBERS/MEMBRES

Patrick Boyer
Pauline Browes
Roger Clinch
Mary Collins
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Rob Nicholson
John V. Nunziata
Alan Redway
Joe Reid
Svend J. Robinson
Chris Speyer
Maurice Tremblay

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Blaine A. Thacker

Vice-président: Pierre H. Cadieux

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vincent Dantzer
François Gérin
Robert Horner
J. Robert Howie
Jim Jepson
Robert Kaplan
Alex Kindy
Allan Lawrence
Margaret Anne Mitchell
André Ouellet
John Reimer
Reginald Stackhouse
Bernard Valcourt
Pierre H. Vincent
Ian Waddell

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 18, 1985
(38)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:32 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Rob Nicholson, John V. Nunziata, Joe Reid, Chris Speyer and Blaine A. Thacker.

Alternates present: Jim Jepson, Robert Kaplan, John Reimer and Bernard Valcourt.

Other member present: Barry Turner.

In attendance: Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: Glen Kealey, Ottawa Lawyer. *From the Organization for the Protection of Children's Rights of Canada:* Mr. Riccardo Di Done, President.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Glen Kealey made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by Glen Kealey, Ottawa Lawyer, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "JUST-32"*)

Riccardo Di Done from the Organization for the Protection of Children's Rights of Canada made a statement and answered questions.

At 4:30 o'clock p.m., the Committee adjourned until 8:00 p.m. this day.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 JUIN 1985
(38)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 15 h 32, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Rob Nicholson, John V. Nunziata, Joe Reid, Chris Speyer, Blaine A. Thacker.

Substituts présents: Jim Jepson, Robert Kaplan, John Reimer, Bernard Valcourt.

Autre député présent: Barry Turner.

Aussi présente: Mildred J. Morton, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: Glen Kealey, avocat d'Ottawa. *De l'Organisation de la sauvegarde des droits des enfants du Canada:* M. Riccardo Di Done, président.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Glen Kealey fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par Glen Kealey, avocat d'Ottawa, figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice "JUST-32"*)

Riccardo Di Done, de l'Organisation de la sauvegarde des droits des enfants du Canada, fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 30, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre à 20 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, June 18, 1985

• 1533

The Chairman: I call the meeting to order.

We are resuming consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief. We are on clause 2.

On clause 2—*Definitions*

The Chairman: I would like to welcome Mr. Glen Kealey, a lawyer from the City of Ottawa, who has presented us with a brief. Pursuant to the subcommittee instructions to your chairman, I have invited him because he has a new dimension dealing particularly with mediation, which I am sure you will find interesting.

Mr. Kealey, I would give you the floor. It is not necessary for you, sir, to read your brief word for word; we will append it. You can then make comments on the two points you wish to make. You have the floor, sir.

Mr. Glen Kealey (Ottawa Lawyer): Mr. Chairman, I promised you I would be brief, that I would take a maximum of half an hour. I may not be wise, but I will be brief.

The thrust of my position is twofold. First, on which I will be very brief, indeed, is the total elimination of fault grounds. I would like to throw out to you the classic arguments that are made on the other side. I am not going to regurgitate what I have set out in my brief.

The classic argument is: What about the pregnant wife? What about the battered wife? This is the classic argument against the position of simply one-year separation. If a wife is pregnant, then it is true she may well have to wait, under what I propose, a year in order to obtain her divorce. But I do not see that as significant. We cannot change the fact that she is pregnant, and she is pregnant either by her husband or by some other person; therefore, I think she is not really in a position to argue about her status.

The second point is the battered wife. How are we going to protect the woman who has been battered if we do not give her an early divorce?

• 1535

Should she have to wait a year if she is being battered? Of course, divorce does not, in itself, stop a wife from being battered. As a practical matter, hopefully, she will separate and there will be resources in the community to assist her. The divorce itself is simply a rubber stamp saying "you can now remarry". The two classic practical nitty-gritty arguments that are made against the total elimination of fault, in my submission, do not hold water.

TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 18 juin 1985

Le président: La séance est ouverte.

Nous reprenons l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Nous en sommes à l'article 2.

Article 2—*Définitions*

Le président: J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Glen Kealey, un avocat de la ville d'Ottawa, qui nous a soumis un mémoire. Conformément aux instructions que m'a fait tenir le Sous-comité, je l'ai invité à déposer parce qu'il a une nouvelle dimension des choses à nous présenter qui porte en particulier sur la médiation et que vous trouverez tous intéressante je n'en doute pas.

Monsieur Kealey, je vais vous donner la parole. Vous n'êtes pas obligé de lire votre mémoire dans son intégralité car nous allons le publier en annexe. Vous pouvez donc nous faire valoir vos arguments sur les deux éléments que vous souhaitez nous présenter. Vous avez la parole, monsieur.

M. Glen Kealey (avocat d'Ottawa): Monsieur le président, je vous ai promis d'être bref et de parler au plus une demi-heure. Il est possible que je manque de sagesse mais je respecterai ma promesse.

Ma position est axée sur deux éléments. En premier lieu, et à ce sujet je serai très bref, il y a l'élimination totale de la notion de faute. J'aimerais vous faire valoir les arguments classiques présentés en réfutation, mais je ne vais pas vous remâcher ce que j'ai déjà dit dans mon mémoire.

Voici l'argument classique: Et la femme enceinte? Et la femme battue? C'est là l'argument classique contre la simple séparation d'un an. Si l'épouse est enceinte, elle devra peut-être attendre, selon ce que je propose, un an avant d'obtenir son divorce. Mais, pour moi, cela n'est pas important. Nous ne pouvons en effet rien changer au fait qu'elle soit enceinte et qu'elle le soit de son mari ou de quelqu'un d'autre et, par conséquent, je ne pense pas qu'elle soit vraiment en mesure de contester son état.

Il y a en second lieu la femme battue. Comment protéger une femme battue si nous ne lui accordons pas un divorce rapide?

Doit-elle vraiment attendre un an? Il est évident que le divorce à proprement parler n'empêchera jamais une épouse d'être battue mais, à toutes fins utiles, il est à espérer qu'elle se séparera d'avec son mari et que la collectivité mettra à sa disposition les moyens nécessaires pour la protéger. Le divorce à proprement parler n'est qu'un simple aval qui lui dit «maintenant, vous pouvez vous remarier». Les deux arguments classiques et un peu tatillons qu'on oppose à l'élimination totale de la notion de faute ne tiennent pas ici à mon avis.

[Texte]

Now your chairman has asked me to focus primarily on my second submission, which is procedural.

Very briefly, the essence of reform in family law should be what Mr. Justice Liefé said very brilliantly, 'to simply and to expedite'. The mechanical problem is to get the warring spouses to first call a truce and secondly, to have their lawyers, with the assistance of other professionals, such as social workers, psychiatrists or psychologists, assist them in resolving all issues of dispute.

The nitty-gritty problem is not that most cases are not settled. They are settled; we all know that. We know that 90% of all cases are ultimately settled. But they are settled after the battlefield has been strewn with the wreckage of the marriage.

The problem is to have early... what are the arguments against this? The classic argument that is presented by lawyers, and often the spouses, is: We do not have the facts. We have got to submit each party to lengthy examinations to find out what the wife is spending on perfumes or clothing or—the favourite one is: How much do you tip the hairdresser? That is the classic reason for engaging in half a day or a day's essentially futile examination.

We have tightened up our laws with respect to this, and it is much easier now to obtain full disclosure. Bear in mind that usually when people separate, there is an exchange of financial information by the respective solicitors. In my submission, in 95% of all cases, there is no need whatsoever for any examinations, any depositions, any affidavits, period. I concede the special case where a husband may have a minority interest in a business or there may be some interest in an estate which does require careful examination; I concede there is a minority of cases of, frankly, either nondisclosure or outright fraud. But these are a very small minority of cases indeed.

So what is the problem that prevents divorce actions from being settled? It is this: At present, under our procedural laws it is generally not possible to have an early pretrial hearing. Now I am going to contrast a court mediation system with a private. They are not incompatible at all; indeed, they should work in tandem. In an ideal world, court mediation would work in tandem with noncourt mediation. That is not generally happening now.

Even Professor Irving—and I am sure you are familiar with his work *Divorce Mediation*—concedes that the role of the private mediator must, of necessity, remain in the realm of custody and access. The social worker, the psychiatrist, the therapist, no matter how well-intentioned, simply does not have the technical knowledge of law. I throw out to you the issue of income tax. Income tax is a mine field in dealing with separated spouses. That is not the role of the therapist.

[Traduction]

Votre président m'a demandé d'axer mes propos surtout sur mon second élément qui est la question de procédure.

Très rapidement, en droit familial, la réforme doit essentiellement souscrire à ce que disait très éloquentement monsieur le Juge Liefé «Être simple et être rapide». D'un point de vue purement mécanique, le problème consiste à faire en sorte que les conjoints en litige commencent par conclure une trêve puis, en second lieu, faire en sorte que leurs avocats, aidés par d'autres spécialistes, assistants sociaux, psychiatres ou psychologues, les aident à régler tous les points litigieux.

Le problème du petit détail ne tient pas à ce que la plupart des causes ne sont pas réglées. Elles finissent toutes par se régler, nous le savons. Nous savons que 90 p. 100 des dossiers finissent par se régler. Mais ils se règlent sur un champ de bataille que jonchent les ruines du mariage.

Le problème est qu'il faut très rapidement... Quels sont les arguments qu'on peut opposer à cela? L'argument classique des avocats, et souvent aussi des conjoints, est le suivant: nous n'avons pas les faits. Il nous faut soumettre chaque partie à de longs interrogatoires pour savoir au juste ce que l'épouse dépense en fait de parfums ou de vêtements ou encore, la question la plus courante: combien de pourboires donnez-vous à votre coiffeur? C'est une des raisons classiques pour lesquelles les parties se livrent à une demi-journée ou à une journée complète d'interrogatoires absolument inutiles.

Nous avons certes resserré la législation à cet égard et il est maintenant beaucoup plus aisé d'obtenir une divulgation complète. Souvenez-vous toutefois qu'en général, lorsque des gens se séparent, les avocats des deux parties s'échangent les renseignements financiers pertinents. Selon moi, dans 95 p. 100 des causes, il est absolument inutile de procéder à des interrogatoires, d'entendre des témoins, de recevoir des déclarations sous serment, point final. Je conçois qu'il y a des cas particuliers, par exemple lorsqu'un mari est actionnaire minoritaire dans une entreprise ou qu'il a des parts dans une succession et qu'à ce moment-là un examen minutieux s'impose; j'admets également qu'il y a un petit nombre de cas dans lesquels il y a soit absence de divulgation, soit fraude pure et simple. Mais ce sont là de rares exceptions.

Qu'est-ce qui empêche donc une action en divorce de procéder? Voici ce qu'il en est: à l'heure actuelle, selon notre législation et nos procédures, il n'est en général pas possible d'avoir rapidement une audience préliminaire. Je vais maintenant vous opposer cela au système de médiation judiciaire. Les deux ne sont pas incompatibles et, de fait, ils devraient être complémentaires. Idéalement, la médiation judiciaire devrait venir compléter la médiation extra-judiciaire. Mais dans la plupart des cas il n'en va pas ainsi.

Même le professeur Irving—et je suis convaincu que vous connaissez bien son ouvrage *Divorce Mediation*—admet que le rôle du médiateur privé doit nécessairement se confiner au domaine de la garde et de l'accès. L'assistant social, le psychiatre, le thérapeute, malgré toutes les meilleures intentions du monde, n'ont tout simplement pas une connaissance technique suffisante du droit. Prenez le cas de la Loi de l'impôt sur le revenu. Cette loi est un véritable champ de mines dans le

[Text]

The real problem is therefore not just to get the parties to settle but to get them to settle early. How can we do that? We can do that I submit by making a specific amendment to the Divorce Act which mandates early settlement, not just settlement. Section 9.(2) of the act is very, very insightful, a wise section, which requires the solicitor to advise the parties of the facilities available to help them negotiate. But we have to go one step further.

• 1540

Now what are the arguments that are always made against this? I have discussed this proposal with judges, judicial officials, literally hundreds of clients and other lawyers, and the argument is always that it this is a good idea, but we cannot afford it. There is a shortage of judges; we cannot afford to take a judge off a case and put him doing a pretrial. Now, in fact the average time in Hamilton of a judge's time today is one half-hour.

Here is what happens: The parties come down to the court house with their solicitor and, essentially, they have exchanged financial information. The two solicitors usually go in and chat with the judge. He does not have to be a judge; he could be a judicial officer; family law commissioner, for example, is used in Ontario. The judge asks why can the lawyers not settle this case. What is the problem? And the two lawyers usually say: Look, the problem really is not custody; it is access and child support, and here is the position of each party. The judge then says: Okay, what about trying this and this on your client? Go talk to your clients. They go outside and into a room to chat with their respective clients. So the judge then has another couple come in and tries to work on their problem. So while they are chatting away, not unlike behind the curtains in the House, in an attempt to quietly resolve matters, the judge is hearing the next one.

Now the actual time of a judge, therefore, spent on the average case in Hamilton is about half an hour. In Ottawa, in my experience, it would be more like about an hour; in Toronto it would be more like an hour.

Now the sad point is that the same people who are saying we just do not have enough judges—which is true, of course—we starve our public sector with respect to justice, we do not have enough judges... they are those same people who are not accepting the simple calculation that a contested divorce is going to take at least eight hours of a judge's time, and that a pretrial is going to take half an hour to an hour. Do not argue with the facts. Look at them. Right today, at a pretrial you are getting on-the-spot settlements of 65%—that is, 65% of all cases settle at an initial pretrial; another 20% settle, usually,

[Translation]

cas de deux conjoints séparés, mais c'est un domaine qui échappe aux thérapeutes.

Le véritable problème est donc celui-ci: il ne suffit pas d'arriver à un règlement entre les parties, il faut également arriver à un règlement rapide. Comment y arriver? Selon moi, nous pourrions y arriver en apportant un amendement bien précis à la Loi sur le divorce, un amendement portant règlement aussi rapide que possible par opposition à un simple règlement. L'article 9(2) de la loi fait preuve d'une extrême sagesse en exigeant de l'avocat qu'il informe les parties des dispositifs existants qui pourraient leur permettre de négocier. Mais il faut aller encore plus loin.

Quels sont les arguments qu'on oppose toujours à cela? J'ai discuté de cette proposition avec des juges, avec des gens de la magistrature, avec des centaines de clients, avec des confrères, et tous m'ont toujours répondu que c'était une excellente idée, mais que nous ne pourrions pas nous la permettre. Il n'y a pas assez de juges, et nous ne pouvons pas nous permettre de retirer un juge d'une affaire, pour lui faire instruire des audiences préliminaires. Mais en réalité, à Hamilton, un juge consacre en moyenne une demi-heure par jour.

Voici ce qui se passe: les parties arrivent au tribunal accompagnées de leurs avocats et elles se sont déjà communiqué tous les renseignements financiers nécessaires. Les deux avocats vont généralement bavarder quelques instants avec le juge. Il ne doit pas vraiment s'agir d'un juge, il peut s'agir d'un employé de la magistrature, d'un commissaire au droit familial, par exemple, comme c'est le cas en Ontario. Le juge demande aux avocats pourquoi ils ne parviennent pas à un règlement. Quel est le problème? Les deux avocats répondent généralement: écoutez, ce n'est pas vraiment un problème de garde, c'est un problème d'accès, c'est un problème de pension alimentaire, et voici donc quelle est la position de chaque partie à ce sujet. Le juge répond alors: d'accord, si vous essayiez ceci et cela chacun de votre côté? Allez en parler à vos clients. Les avocats vont en parler à leurs clients respectifs, et pendant ce temps, le juge reçoit un autre couple et essaie de régler le problème de celui-ci. Pendant que les bavardages se poursuivent, un peu comme ce qui se passe à la Chambre derrière les tentures, pour arriver à un règlement rapide, le juge procède à l'audition de la cause suivante.

Par conséquent, donc, à Hamilton, le juge consacre en moyenne une demi-heure à ce genre de chose. D'après ce que je sais, à Ottawa, ce serait plutôt une heure, et à Toronto aussi d'ailleurs.

Par ailleurs, ce qui est triste à dire, c'est que ce sont précisément ces gens qui nous disent que nous n'avons pas assez de juges—ce qui est vrai, évidemment—notre secteur public crie littéralement famine à cet égard... ces mêmes gens, donc, n'acceptent pas le simple calcul qui nous prouve qu'un divorce contesté va accaparer un juge pendant au moins huit heures, alors qu'une audience préliminaire ne lui demandera qu'une demi-heure ou une heure. Ne discutez pas ces chiffres, regardez-les; en audience préliminaire, à l'heure actuelle, 65 p. 100 de toutes les causes parviennent à un

[Texte]

at a second pretrial or as a direct result of a breakthrough at that initial pretrial.

Now, I know, Mr. Chairman, we have chatted briefly about what I call the "power of the black robe". There is no conflict between private mediation and public mediation—that is to say, between a court system of pretrials and private systems. Not at all. If there is a sticky nitty-gritty problem that is not being worked out, the judge will frequently say: Hey, I do not really have enough time to work out all the mechanics of this; we have an understanding in principle that the father is going to pay generous child support, and he is going to get, say, generous access. Now the judge also says: I think it would be helpful if you went to some therapist and had ongoing mediation, conciliation—call it what you wish.

So there is no conflict. That is extremely important because, frankly, the professional groups have a certain in-hate sociological jealousy and, in some instances, I will say hostility towards each other

But we should work together and we can work together as partners in helping the parties resolve these unresolved disputes.

Now, I would just like to comment on one other point, namely that our statistics on settlements are not good. Very often what a judge says at a pretrial to a party ultimately triggers a settlement, and there is no way really, you know, from a methodological point of view, of precisely determining that. But from a procedural point of view in my submission to conclude, what should be done and can be done is something which does not cost any money. Is that not amazing? I am proposing a reform that does not cost any money, that will save money, that will save not only the public money but the taxpayers' money.

• 1545

So to sum up—and I am most welcome to any questions you may have—what we have to do is have early pre-trial, and it has to be done now. In my submission, it is not enough to say that we will let the provinces work it out. It is not enough at all to say that. In my submission, there should be some direction from Ottawa which does not tie the hands procedurally, of course, of the provinces but which mandates early pre-trial.

I thank you, ladies and gentlemen.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Kealey.

If the committee has no objection, I would propose maybe to have 5 minutes with Mr. Nunziata and then go maybe 10 minutes and then back to Mr. Nunziata. So we might be able to do our questioning in about 15 minutes. Let us just try that and see how it goes.

[Traduction]

règlement, et 20 p. 100 des causes sont généralement réglées à une deuxième audience préliminaire, ou grâce à l'issue de la première.

Cela dit, monsieur le président, je sais fort bien que nous avons déjà discuté quelques instants de ce que j'appellerais le «pouvoir de la robe». Il n'y a aucun antagonisme entre la médiation privée et la médiation publique—c'est-à-dire entre une médiation judiciaire et une médiation extra-judiciaire. Il n'y a aucun antagonisme. Et s'il y a un petit problème de détails embarrassants qui ne parvient pas à être réglé, il arrive souvent que le juge nous dise: écoutez, je n'ai pas vraiment le temps d'entrer dans les détails, nous avons une entente de principe, c'est le père qui va payer une pension alimentaire généreuse pour entretenir son enfant, et il va, en contrepartie, avoir un droit de visite tout aussi généreux. Et le juge nous dit également: je pense qu'il serait vraiment utile que vous alliez consulter un thérapeute, que vous continuiez la médiation et la conciliation, appelez ça comme vous le voudrez.

Il n'y a donc aucun antagonisme. Et voilà qui est extrêmement important, parce qu'en toute franchise, les groupes professionnels sont invariablement très jaloux les uns des autres, cette jalousie frisant parfois l'hostilité.

Mais nous devrions travailler la main dans la main, et nous pouvons le faire, comme des associés, pour aider les parties en litige à arriver à un règlement.

Il y a un autre élément à propos duquel j'aimerais dire quelques mots, et il s'agit du fait que nos statistiques en matière de règlements ne sont pas bonnes. Il arrive très souvent que ce qu'un juge dit à l'une des parties à l'occasion d'une audience préliminaire finisse par déboucher sur un règlement, et d'un point de vue méthodologique, il est pratiquement impossible de déterminer cela. En revanche, du point de vue de la procédure, et ce sera ma conclusion, ce qu'il faudrait faire, et ce qui pourrait être fait en fin de compte, ne coûterait rien. N'est-ce pas extraordinaire? Je propose donc une réforme qui ne coûterait rien, au contraire, qui épargnerait de l'argent au Trésor et aux contribuables.

Pour résumer, donc—et je répondrai très volontiers à vos questions—ce que nous devons faire, c'est passer par la voie d'une audience préliminaire aussi rapide que possible, et cela nous devons le faire immédiatement. Selon moi, il ne suffit pas de dire que nous allons laisser les provinces s'en occuper. Cela ne suffit pas du tout. À mon avis, c'est à Ottawa à ouvrir la voie, sans, bien entendu, faire oeuvre de contrainte du point de vue de la procédure, ouvrir la voie aux provinces en exigeant une audience préliminaire dans les plus brefs délais.

Je vous remercie, mesdames et messieurs.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Kealey.

Si le Comité est d'accord, je proposerais de donner cinq minutes peut-être à M. Nunziata, puis passer à des interventions de 10 minutes, pour revenir ensuite à M. Nunziata. Nous pourrions donc terminer nos questions en un quart d'heure environ. Essayons, et nous verrons bien ce que cela donnera.

[Text]

Mr. Nunziata: So you are proposing 10 minutes for the government and 5 for us?

The Chairman: And then back to you for another 5 minutes, for a total of 20 minutes all told.

Mr. Nunziata: It is 3.45 p.m. now. That is fair enough.

The Chairman: We will start with that.

Mr. Nunziata.

Mr. Nunziata: Mr. Kealey, with respect to the pre-trial conference you speak of, you say it takes a half hour of the judge's time.

Mr. Kealey: In Hamilton today it is actual judge's time. This comes from the registrar. I spoke last week to the registrar in Hamilton, Mr. Gerry McNeely, and he confirmed to me that because they have them on an assembly line . . .

Mr. Nunziata: Yes.

Mr. Kealey: —that does not mean the total time. It takes about two hours at the court, two hours of total court time . . .

Mr. Nunziata: Right.

Mr. Kealey: —while the parties are there, but the lawyers and the parties are chatting back and forth and the judge will chat with them, say, once or twice.

Mr. Nunziata: All right, so a case may take a couple of hours . . .

Mr. Kealey: The case itself may take a couple of hours, but that is just private negotiating time.

Mr. Nunziata: All right.

Mr. Kealey: Judge time is half an hour to an hour.

Mr. Nunziata: Would the judge not have to take the time before the pre-trial to review the transcripts of the discoveries and review the financial information and what not?

Mr. Kealey: Hopefully, there will be no discoveries. That is the very point. In 95% of cases, in my submission, discoveries are an utter waste of time. The parties are living together; they know their financial position. If there is an appraisal they need of a company or a house, it is easy to get.

Mr. Nunziata: All right, but at present it takes much more than a half hour of a judge's time to conduct a pre-trial. Is that correct?

Mr. Kealey: The figure I got is not from me; it is from the registrar in Hamilton, who said half an hour. In my experience it is closer to an hour; but, whether it is half an hour or an hour, for sure it is much, much shorter . . .

[Translation]

M. Nunziata: Vous proposez donc de donner 10 minutes au gouvernement et cinq minutes à l'opposition?

Le président: Oui, après quoi vous auriez cinq minutes supplémentaires, pour un total de 20 minutes.

M. Nunziata: Il est 15h45. Cela me va.

Le président: Commençons donc de cette façon.

Monsieur Nunziata.

M. Nunziata: Monsieur Kealey, pour ce qui est des conférences préliminaires dont vous parlez, vous nous avez dit que cela prenait une demi-heure au juge.

M. Kealey: À l'heure actuelle, à Hamilton, c'est précisément cela. Ce sont des chiffres qui me viennent du greffier. Je me suis entretenu la semaine dernière avec le greffier du tribunal de Hamilton, M. Gerry McNeely, et il m'a confirmé le fait, parce qu'ils y vont littéralement aux pièces . . .

M. Nunziata: En effet.

M. Kealey: . . . mais cela ne nous donne pas le total du temps consacré. Il faut environ deux heures au tribunal, deux heures de temps pour le tribunal . . .

M. Nunziata: C'est bien cela.

M. Kealey: . . . pendant que les parties sont présentes, mais les avocats et les parties confèrent l'une avec l'autre, et le juge se joint à elles une fois ou deux.

M. Nunziata: D'accord; de sorte qu'une cause prendra peut-être deux heures . . .

M. Kealey: Peut-être, mais il s'agit ici strictement de négociations privées.

M. Nunziata: Je vous suis.

M. Kealey: Le juge n'intervient qu'une demi-heure ou une heure.

M. Nunziata: Mais ne faut-il pas que le juge consacre un certain temps avant la conférence pour étudier les minutes et le dossier de la cause, pour se mettre au courant, par exemple, des éléments financiers?

M. Kealey: Il est à espérer que non, et c'est précisément le coeur de l'argument. Dans 95 p. 100 des causes—c'est ce que je soutiens—les interrogatoires pour divulgation sont ni plus ni moins une perte de temps. Les parties vivent ensemble et connaissent bien leur situation financière. S'il faut une évaluation dans le cas d'une maison ou d'une entreprise, c'est facile à obtenir.

M. Nunziata: D'accord, mais à l'heure actuelle, il faut beaucoup plus qu'une demi-heure à un juge pour une conférence préliminaire; me trompé-je?

M. Kealey: Le chiffre que je vous cite ne vient pas de moi, il vient du greffier de la cour de Hamilton, qui m'a bien dit une demi-heure. D'après ce que je sais, ce serait plutôt une heure, mais qu'il s'agisse d'une demi-heure ou d'une heure, il est évident que c'est beaucoup plus court . . .

[Texte]

Mr. Nunziata: But I would suggest, Mr. Kealey, that it takes perhaps three or four or even five hours for a judge at present to go through the file, to read the transcripts . . .

Mr. Kealey: No.

Mr. Nunziata: —and to understand.

Mr. Kealey: No, definitely not. You have to understand that the vast majority of divorces do not involve complex financial positions. You have two people on a salary; there is the pay stub. In 90% of cases there is not enough money. There is one simple equation: How much can this husband reasonably afford to pay in child support?—period.

Mr. Nunziata: Mr. Kealey, you are suggesting that with respect to any particular case there is an agreement as to facts, but from my experience that is what causes a considerable amount of controversy. You are suggesting that we do away with discoveries. One party says he earns \$30,000 a year and the other party says no, you earn \$50,000 a year, and there is dispute over all kinds of little facts.

Mr. Kealey: Precisely. They are little; they are irrelevant. That is exactly the point. They are irrelevant.

Mr. Nunziata: They may be irrelevant to someone who has been trained in the law, but as far as the litigants are concerned they are major.

Mr. Kealey: With the greatest respect, not in 5% of cases is there a significant dispute on the facts.

Mr. Nunziata: All right then, let us put it this way. A spouse—and it is not that uncommon—says over the last 10 years of our marriage the husband spent no time at all with the kids; he would never take them out anywhere. The father says: Oh, you are wrong; I spent a lot of time; I took the kid to the ball game; I took the kid here; I took the kid there.

Mr. Kealey: Who cares? We cannot change the past. What are we going to do now? The parties are launching two new ships. It is not the function of a judge to give an autopsy on a dead marriage. If it is declared dead, let us get on with your two lives. What are you going to do now?

Mr. Nunziata: Mr. Kealey, with respect to issues like access and custody . . .

Mr. Kealey: Right.

Mr. Nunziata: —in Ontario the best interest of the child is the paramount consideration.

Mr. Kealey: Throughout Canada.

• 1550

Mr. Nunziata: Would you not agree then that the past is important in order to assess the future with respect to custody and access? If a spouse has a record of lousy parenting ability

[Traduction]

M. Nunziata: Pourtant, monsieur Kealey, il faut peut-être trois, quatre ou même cinq heures à un juge, à l'heure actuelle, pour parcourir le dossier, pour lire les minutes . . .

M. Kealey: Mais non.

M. Nunziata: . . . et pour bien comprendre.

M. Kealey: Certainement pas. Vous devez comprendre que dans la grande majorité des cas de divorce, les éléments financiers ne sont pas terriblement complexes. Il y a deux personnes qui touchent un salaire, vous avez les talons de chèque de paye, et dans 90 p. 100 des cas, il n'y a pas assez d'argent. À ce moment-là, l'équation est simple: combien le mari peut-il raisonnablement consacrer à l'entretien de son enfant? Un point, c'est tout.

M. Nunziata: Monsieur Kealey, vous nous dites en somme que dans ces cas-là, il n'y a pas désaccord quant aux faits, mais je sais personnellement que c'est précisément là la source de controverses la plus fréquente. Vous nous dites que les interrogatoires de divulgation sont inutiles et que nous devrions nous en dispenser. Mais une des parties déclare gagner 30,000\$ par an et l'autre dit: non, elle en gagne 50,000\$, et nous avons donc là un tout petit élément, qui est pourtant controversé.

M. Kealey: Exactement. Ce sont de petits éléments qui n'ont pas grand-chose à voir. C'est justement cela que je voulais vous faire comprendre. Cela n'a rien à voir.

M. Nunziata: Cela n'a peut-être rien à voir pour quelqu'un qui a une formation juridique, mais pour les parties en litige, c'est terriblement important.

M. Kealey: Sans vouloir vous manquer de respect, il y a véritablement litige irréductible dans 5 p. 100 des causes seulement.

M. Nunziata: D'accord; présentons donc les choses de cette façon-ci: un conjoint—le cas n'est pas rare—dit que depuis les 10 dernières années, son mari n'a pas passé cinq minutes avec ses enfants; il ne les emmenait jamais nulle part. Le père rétorque: au contraire, j'ai passé beaucoup de temps avec eux, je les ai emmenés jouer à la balle, je les ai emmenés ici et là.

M. Kealey: Mais quelle importance? Le passé est le passé. Qu'allons-nous faire maintenant? Les parties se lancent chacune de leur côté. Ce n'est pas au juge à faire l'autopsie d'un mariage défunt. Si le mariage est déclaré défunt, que chacun aille de son côté. Qu'allez-vous faire maintenant?

M. Nunziata: Monsieur Kealey, en ce qui concerne les question de visite et de garde . . .

M. Kealey: Précisément.

M. Nunziata: . . . en Ontario, l'élément fondamental est l'intérêt de l'enfant.

M. Kealey: Dans tout le Canada, d'ailleurs.

M. Nunziata: N'êtes-vous donc pas d'accord pour dire que le passé est quand même important si on veut avoir une idée de l'avenir en matière de garde et de droit de visite? Si l'un des

[Text]

and wants custody of a child, do you not think those facts are important in order for a judge to make up his mind? Should this not be a factor when deciding who gets custody and what type of access the spouse should have?

Mr. Kealey: Custody, yes; access, no. I have not in my lifetime seen five bona fide custody cases, where both parties could not resolve that matter. I have not seen it in 22 years and I do only family law.

Access is a very, very different problem indeed. If a husband, for example, has a history of drunken violence, then, the past is extremely important, both with respect to custody and access. But again, you are talking about 5% of the cases. I am talking about 95% of the cases. The vast majority of husbands are decent people who love their children, who want to pay reasonable child support and who want not just reasonable access but generous access, and they have not been getting it.

Mr. Nunziata: Mr. Chairman, it seems to me that in a lot of cases, lawyers in effect enhance litigation and create conflict more than they try to avoid conflict in a particular marital dispute. Has that been your experience?

Mr. Kealey: I cannot say that. No, that has not been the case. It is a tiny minority, because it is not in the lawyer's interest to do that.

Generally, to be very brutal, a lawyer will make more money—net, net—in settling a case than in going to trial: net, net. It is in a lawyer's interest in family law to settle quickly.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Nunziata.

Mr. Speyer and then Mr. Nicholson.

Mr. Speyer: Mr. Nunziata and I have had some serious disagreements, but I tend to agree with Mr. Nunziata. I practised, maybe in a different end of the province, but I had more problems—you talk about warring spouses. I give you, for your consideration, the real problem of warring lawyers.

I agree with Mr. Nunziata that there are a significant number of cases where there is the passage of letters. You cannot get two people together to sit down and have a frank discussion; you cannot get them to come to an early agreement on the case. You have lawyers who, in a detrimental way, influence their clients to hold out for more. They tell them they can get them more. This is especially so now, with the number of lawyers who are on the market these days, coming into different communities and smaller communities. It is my view that, although this is not in all cases or, I am happy to say, even 50% of the cases, there are a significant number of cases where lawyers are the problem and not the clients.

[Translation]

deux conjoints a été un mauvais parent et qu'il veut la garde de l'enfant, ne pensez-vous pas que la chose soit importante lorsque le juge doit trancher? Cela ne devrait-il pas être un facteur lorsqu'il doit décider qui obtient la garde et quel est le droit de visite qui doit être accordé à l'autre?

M. Kealey: Pour la garde oui, pour le droit de visite non. Je n'ai jamais de ma vie vu de véritables cas de garde qui ne puissent pas être réglés par les deux parties. Je n'exerce que dans le domaine du droit familial et en 22 ans de métier je n'ai jamais vu un seul cas.

Le droit de visite est une toute autre question, effectivement. Ainsi, si le mari s'adonne à la boisson et est violent, à ce moment-là effectivement, le passé est très important tant pour ce qui est de la garde que ce qui est du droit de visite mais, une fois encore, il ne s'agit ici que de 5 p. 100 des cas. Je parle moi de 95 p. 100 des causes. La très grande majorité des maris sont des gens très bien qui aiment leurs enfants, qui sont prêts à payer ce qu'il faut dans les limites du raisonnable pour assurer leur entretien et qui veulent un droit de visite qui n'est pas seulement raisonnable, qui est généreux, mais qui ne l'ont pas obtenu.

M. Nunziata: Monsieur le président, il me semble que très souvent les avocats exacerbent les litiges et sont source de conflits au lieu d'apaiser les litiges conjugaux. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Kealey: Non, il m'est impossible d'être d'accord, il s'agit d'une toute petite minorité étant donné que l'avocat n'a jamais intérêt à se conduire ainsi.

En général, soyons franc, l'avocat gagnera davantage—net—s'il parvient à régler un litige que s'il doit aller devant un tribunal. L'avocat a donc intérêt, en droit familial, à régler rapidement.

Le président: Merci beaucoup monsieur Nunziata.

Monsieur Speyer puis monsieur Nicholson.

M. Speyer: M. Nunziata et moi-même avons déjà été en très sérieux désaccord, mais cette fois-ci j'abonderais plutôt dans le sens de mon collègue. J'ai moi-même exercé dans une région différente de la province certes, mais j'ai connu davantage de problèmes—vous avez parlé des conjoints qui sont en guerre. Permettez-moi à mon tour de vous soumettre l'argument des avocats qui sont en guerre.

Je suis d'accord avec M. Nunziata, dans énormément de cas il y a échange de correspondance. Impossible de réunir les deux conjoints, de discuter franchement en leur présence, impossible également de les faire s'entendre rapidement. Il y a des avocats, qui d'une façon très préjudiciable d'ailleurs, influencent leurs clients pour leur faire obtenir davantage. Ils leur disent qu'ils peuvent obtenir plus. C'est d'ailleurs tout particulièrement le cas maintenant, compte tenu du nombre d'avocats qui exercent de nos jours, dans les petites agglomérations. J'estime quant à moi que, même si ce n'est pas la majorité des cas, même pas la moitié des cas et j'en suis fort heureux, il arrive néanmoins qu'un avocat soit plus que son client la cause de son problème.

[Texte]

Mr. Kealey: I cannot accept that. You hear about the plane crashes; you do not hear about the vast majority of planes that land safely. The vast majority of cases are in fact quickly settled and settled within three months—just for starters—80%. We have the stats on how many contested cases go to trial. We know those.

I cannot disagree with you that there is a significant number. If there is any, it is bad, but it is a relatively small number in my experience.

Mr. Speyer: I do not have your experience in matrimonial law, although I have some considerable experience, and certainly in the area in which I practise, and that is Waterloo County. I can tell you, there was a terrific amount of inability to get people together to settle cases. What happened is that the fees—ordinary, middle class people cannot afford the very large fees, \$100 to \$125 a hour, that lawyers are charging. The fees are very significant. I will not get into a controversy, because I want to come to a second point.

I do agree with you on the importance of getting to a judge as quickly as possible, to hear what he has to say about the controversies that may be outstanding, whether it be custody, access or maintenance. I do think there is a power in the black robe. I have seen it too many times. I point out to members of the committee that we have already legislated in the Criminal Code, and I think it is a constructive piece of legislation, pre-trial conferences before jury cases, in order to avoid inconvenience to jurors, time, money and things like that.

I am not unsympathetic to having a matter go before the judge at the first available opportunity, but I do point this out to you, sir.

• 1555

Again, Mr. Nunziata is quite right. If I am involved in a case where emotions are high, where there is a serious conflict in terms of what the evidence is, I will want to have Examination for Discovery, and have a person under oath to find out just exactly enough, to suit myself. Before I give professional advice for a settlement, I want to be able to discover that person. I do not want to give up that right.

Mr. Kealey: I agree totally with you. I am merely saying that, in family cases, it is such a tiny number. It is a maximum of 5%. I mean with most couples who live together, there is no mystery. Right? They know what their income, assets, debts and expenses are, you know, within a few thousand dollars. That is significant. It is with the few few cases where you have the business man, you know, who has a minority holding in companies, etc.etc. where . . .

[Traduction]

M. Kealey: Je ne saurais accepter cet argument. Vous entendez bien parler des accidents d'avion, certes, mais vous n'entendez jamais parler des avions qui ne s'écrasent pas. La grosse majorité des cas font l'objet d'un règlement rapide, dans les 3 mois, 80 p. 100 en fait. Nous savons combien de dossiers litigieux passent devant les tribunaux. Nous avons les chiffres.

Je suis d'accord avec vous, le nombre est important. Et si c'est bien cela, c'est dommage, mais d'après ce que j'ai vu moi, c'est un nombre relativement faible de cas.

M. Speyer: Je n'ai pas votre expérience du droit matrimonial, tout en ayant une expérience assez imposante ailleurs, du moins dans ma région, le comté de Waterloo. Laissez-moi vous dire ceci: il est extrêmement ardu de faire asseoir les gens à la même table pour régler un litige. Ce qui se passe, c'est que les honoraires—en règle générale, les gens de la classe moyenne ne peuvent se permettre de payer de gros honoraires, de 100\$ à 125\$ à l'heure, comme ceux que réclament les avocats. Ces honoraires sont très lourds. Je ne vais pas me lancer dans ce genre d'argutie, parce que je voudrais aborder un deuxième élément.

Je suis d'accord avec vous qu'il est important d'arriver le plus rapidement possible devant un juge, d'entendre ce qu'il a à dire à propos des points qui restent en litige, qu'il s'agisse de la garde, du droit de visite ou de la pension alimentaire. Je pense qu'effectivement la robe a certains pouvoirs. Cela, je l'ai constaté trop souvent même. Je dois signaler aux députés que nous avons déjà légiféré, dans le code criminel, et il s'agit à mon avis d'une législation très positive, en prescrivant qu'il doit y avoir des audiences préliminaires en cas de procès devant jury afin précisément de faciliter la tâche aux jurés et de leur épargner du temps, de l'argent et toute sorte de désagréments.

Je n'ai rien du tout contre le fait de porter l'affaire devant un juge le plus rapidement possible, mais cela je me devais de vous le dire monsieur.

Et ici encore M. Nunziata a parfaitement raison. Si j'ai une affaire où les sentiments des parties sont exacerbés, si les contradictions sont nombreuses en matière de preuves, je tiens à procéder à un interrogatoire de divulgation, je tiens à faire prêter serment à mon témoin pour découvrir exactement ce qu'il en est et ce que je veux savoir. Avant de donner professionnellement conseil en vue d'un règlement, je veux pouvoir découvrir ce qu'il en est au juste de la personne en question et c'est un droit que je ne tiens pas à abandonner.

M. Kealey: Je suis on ne peut plus d'accord avec vous. Je voudrais simplement préciser que, dans les causes familiales, le nombre est minuscule, 5 p. 100 au maximum. Ce que je veux dire, c'est que pour la plupart des couples qui vivent ensemble, il n'y a aucun secret. D'accord? Les deux conjoints connaissent leur revenu, leur actif, leurs dettes, leurs dépenses, à quelque milliers de dollars près. C'est cela qui est important. Ce sont les quelques très rares cas, l'homme d'affaires par exemple qui est un actionnaire minoritaire dans une entreprise par exemple, pour lesquels . . .

[Text]

Mr. Speyer: But in most of those cases . . . well, I mean, the easy cases I settle anyway.

Mr. Kealey: Oh, oh! Well, you have just proved my point. I am just saying that the vast majority of cases are easy. We are down to about 5% . . .

Mr. Speyer: Oh, yes. Listen, maybe we are talking on different wavelengths. I do not need people. If we know exactly what all the facts are, most of those cases are settled. I am talking about the great number of cases which get onto the "contested" list . . .

Mr. Kealey: Okay.

Mr. Speyer: —because there are outstanding features where the parties disagree and the lawyers may very well disagree, the one with the other.

Mr. Kealey: The good news is that often those people can afford to litigate. You know, if they are wealthy people, they can afford to argue. If you are arguing about a company as to whether the company is worth \$100,000 or \$300,000, you know, that does not really primarily concern me. It is the middle-income range. The poor people have legal aid. The rich people have gladiators. It is the middle-income guy and woman who are hammered by legal costs.

Mr. Speyer: Well, I agree with that and I . . .

The Chairman: Mr. Speyer, I will just interrupt you there if you do not mind, and move to Mr. Nicholson. You have is four minutes, Mr. Nicholson.

Mr. Nicholson: Thank you. I would like to follow up on that. A very interesting concept is, the idea of the pretrial. I am not quite sure of the mechanics of what you are suggesting. I know that in civil litigation, we have the pretrial after you get on the contested list, after the Examination for Discovery and everything else. I am not quite sure. Like Mr. Speyer says, the easy ones you settle anyway, and I agree with you, most of them are settled. So who wants to go through a pretrial on a simple one? It is the complicated ones where I am a little bit worried about your proposal.

Mr. Kealey: Right on! There is no worry. Here is why: Remember, I told you that in Hamilton they have two pretrials. They have the initial pretrial at which 65% of cases are settled on the spot. Then if there is some problem they cannot resolve, they say to go ahead, have your examinations, get your experts, get your accounting reports, get your real estate reports, and come back and see us in, say, two or three months before the trial. Then we will look at matters again, fresh. Right? What I am saying, though, is that the initial pretrial often is able to untie the knot. The judge may say,

[Translation]

M. Speyer: Mais dans la plupart des cas de ce genre . . . Quoiqu'il en soit, les causes faciles se règlent chez moi facilement.

M. Kealey: Précisément, vous apportez de l'eau à mon moulin car je voulais simplement vous dire que dans la très grande majorité de cas les choses sont très simples et nous en revenons précisément à ces 5 p. 100 . . .

M. Speyer: D'accord. Ecoutez, peut-être ne sommes-nous pas sur la même longueur d'ondes. Je n'ai besoin de personne. Si nous savons exactement quels sont les faits, la plupart des causes peuvent se régler facilement. Moi je vous parle ici de ce grand nombre de causes qui sont inscrites sur la liste des divorces «contestés» . . .

M. Kealey: Je vous suis.

M. Speyer: . . . parce que ces causes sont assorties de certains éléments sur lesquels les partis ne s'entendent pas, sur lesquels les avocats peut-être ne s'entendent pas entre eux.

M. Kealey: Par contre, la bonne nouvelle c'est que très souvent ces gens peuvent se permettre d'aller en litige. Vous le savez comme moi, si ce sont des gens qui ont les moyens, ils peuvent fort bien se permettre les procédures. S'il s'agit d'une compagnie, si vous n'êtes pas sûr qu'elle vaut 100,000\$ ou 300,000\$, vous savez ce n'est pas vraiment quelque chose qui m'inquiète. Ce qui m'inquiète, ce sont les gens à revenu moyen. Les pauvres bénéficient de l'aide juridique, les riches engagent leurs gladiateurs mais les gens de la classe moyenne sont écrasés par les frais de cour.

M. Speyer: Je suis d'accord avec vous et j'ajouterais . . .

Le président: Monsieur Speyer, je vous interromps ne vous en déplaie pour donner la parole à M. Nicholson. Vous avez quatre minutes, monsieur Nicholson.

M. Nicholson: Je vous remercie. J'aimerais poursuivre dans la même veine. L'idée de la conférence préliminaire est assurément une notion intéressante. Je ne vous suis toutefois pas tout à fait au niveau des détails pratiques. Je sais qu'en droit civil lorsqu'il y a litige, dès qu'il y a inscription sur la liste des causes contestées, il y a conférence préliminaire après l'interrogatoire en divulgation et ainsi de suite. Je ne suis toutefois pas tout à fait sûr. Comme disait M. Speyer, les causes faciles se règlent de toute manière et je suis d'accord avec vous, la plupart des causes finissent par se régler. Qui donc veut prendre la peine de subir l'audience préliminaire si la cause n'est pas complexe? Ce sont précisément les causes complexes qui m'inquiètent un peu lorsque j'examine votre proposition.

M. Kealey: Précisément! Il n'y a pas de crainte à avoir et voici pourquoi: souvenez-vous, je vous ai dit qu'à Hamilton il y avait deux audiences préliminaires. La première, qui permettait de régler 65 p. 100 des causes immédiatement. S'il y a un problème qui ne parvient pas à être réglé à cette première audience préliminaire, à ce moment-là il peut y avoir interrogatoires, comparutions d'experts, rapports comptables, rapports immobiliers, après quoi, deux ou trois mois avant le procès proprement dit, il y a une nouvelle conférence préliminaire qui permet de réétudier les choses à tête reposée.

[Texte]

Look, what you are saying is not to mind what the company is worth, the wife is entitled to 25%; do you agree with that? Now the other side will say, Maybe 30%. If you do not know what the company is worth, get a chartered accountant to appraise it. Right? Do you see the point?

Mr. Nicholson: Yes. And with those cases which take place in Hamilton, are they done immediately after the petition is issued and the response and the . . .

Mr. Kealey: No. Within 30 days of an answer being filed, the court clerk picks up the phone, phones the two lawyers on a conference phone and says: Okay, we want to get an initial pretrial date. We suggest one week, two weeks, three weeks; what is a good day for you? And they get a mutually convenient date within 30 days. It is informally done.

Mr. Nicholson: And the lawyers may say, Look, we think we have this one settled, so there is not point on going on.

Mr. Kealey: Oh, of course. Right on! That is how it works.

Mr. Nicholson: I really think that is an attractive idea. I would like to see an actual draft amendment from you as to where we insert that in the wording so that we may utilize it. And then we could reconsider that again.

Mr. Kealey: I would be pleased to consider that.

• 1600

The Chairman: Thank you, Mr. Nicholson. Are there any other questions? We have used up the time allocated to Mr. Kealey. If there is a pressing point, I will certainly accept it.

Mr. Nunziata: May I just ask one question?

The Chairman: Sure. One question, Mr. Nunziata.

Mr. Nunziata: Under the proposed legislation, one could petition for divorce immediately upon separation, which is a marked departure from the present law which requires a spouse to wait three years before the actual petition can be filed. Do you agree with that?

Mr. Kealey: Of course not. It is ridiculous. The chairman has asked me not to spend too much time on my first submission. But you know, "fault" is ludicrous. In today's modern age, to have the people throwing spears at each other! You know, who committed adultery; let us hire a private detective; one tells the other, you are guilty of cruelty. It is just ludicrous.

Mr. Nunziata: That is not my point though. My point is that even on the grounds of marital breakdown and because of separation . . .

[Traduction]

D'accord? Je vous dis simplement que la première conférence préliminaire permet très souvent de défaire le noeud. Le juge peut parfaitement dire: écoutez, quoique puisse valoir la compagnie, l'épouse a droit à 25 p. 100, êtes-vous d'accord? L'autre partie dira peut-être 30 p. 100. Mais si l'on ignore ce que vaut au juste la compagnie, à ce moment-là il suffit de demander à un comptable de faire une évaluation. D'accord? Vous voyez où je veux en venir?

M. Nicholson: En effet. Et dans ce genre de causes que vous entendez à Hamilton, cela se fait immédiatement après le dépôt de la pétition et la réponse . . .

M. Kealey: Non. Dans les 30 jours qui suivent le dépôt de la réponse, le greffier de la cour prend son téléphone, appelle les deux avocats en téléconférence et leur dit: parfait, nous voulons fixer une date pour la première conférence préliminaire. Nous proposons une semaine, deux semaines, trois semaines; cela vous convient? À ce moment-là, la date qui convient aux deux parties est fixée dans les 30 jours. Tout cela se fait très officieusement.

M. Nicholson: Et les avocats peuvent à ce moment-là dire: écoutez, nous pensons avoir réglé cette affaire, il est inutile de poursuivre.

M. Kealey: Evidemment. Vous avez tout à fait raison! C'est comme cela que cela fonctionne.

M. Nicholson: Je pense effectivement que l'idée est séduisante. J'aimerais en fait avoir sous les yeux un texte d'amendement que vous pourriez nous proposer afin que nous sachions où insérer ce texte et sous quelle forme afin de pouvoir l'utiliser, après quoi nous pourrions reconsidérer la chose.

M. Kealey: Je serais très heureux d'y penser.

Le président: Merci, monsieur Nicholson. Avez-vous d'autres questions? Nous avons pris tout le temps réservé à M. Kealey. Si vous avez une question urgente à poser, je suis disposé à l'accepter.

M. Nunziata: Puis-je poser une seule question?

Le président: D'accord. Mais une seule question, monsieur Nunziata.

M. Nunziata: Le projet de loi autorise à demander le divorce au moment de la séparation, ce qui constitue une différence marquée par rapport à la loi actuelle qui prévoit une période d'attente de trois ans avant que la demande ne soit autorisée. Approuvez-vous ce principe?

M. Kealey: Absolument pas. C'est ridicule. Le président m'a demandé de ne pas passer trop de temps sur mon premier mémoire. Vous savez, le concept de «faute» est tout à fait ridicule. Il est tout à fait déplacé de nos jours d'obliger des gens à se battre! Personne ne devrait être obligé de prouver l'adultère, d'embaucher un détective privé ou d'accuser l'autre de cruauté. C'est ridicule.

M. Nunziata: Mais ce n'est pas cela que je voulais dire. Je voulais dire que même dans le cas de dissolution du mariage et de la séparation . . .

[Text]

Mr. Kealey: Right.

Mr. Nunziata: —the moment a couple separates they can file a petition and the proposed legislation requires that there be a year . . .

Mr. Kealey: Precisely. And the court proceeding. Precisely.

Mr. Nunziata: —before the final determination is made by the court. Do you see any difficulties with that?

Mr. Kealey: Well, the irony is that you could probably get a divorce faster today. It normally does not take a total of one year to obtain a divorce. If both parties are not happy, and they separate, then, with a little creative imagination, usually you can obtain a divorce within six months on the grounds of mental cruelty. I mean in the vast majority of cases. The irony is that ground is going to delay the divorce. Right?

The Chairman: Mr. Reimer.

Mr. Reimer: Just very briefly. On the question of fault and no fault, I have difficulty understanding the concept. I am not a lawyer; I am not dealing from that point of view.

Mr. Kealey: Me, too; I have great difficulty. I think it is ludicrous.

Mr. Reimer: All right. I guess I am asking from the other side. If nothing went wrong, then there is no separation or divorce. Something went wrong.

Mr. Kealey: The marriage died.

Mr. Reimer: Okay. Somehow, something went wrong though.

Mr. Kealey: Yes.

Mr. Reimer: There is some measure of accountability somewhere with someone; there is some measure of responsibility somewhere on someone—or both.

Mr. Kealey: No. With greatest respect, no.

Mr. Reimer: No?

Mr. Kealey: No. Because, as the Law Reform Commissions says: often it is a failure of a relationship. There is a failure. We have fault grounds. We have failure of the marriage grounds, incompatibility, etc. Right?

Mr. Reimer: Yes.

Mr. Kealey: And it may ostensibly appear that the husband is to blame because, you know, he has committed adultery; he has sinned. Right?

Mr. Reimer: All right.

Mr. Kealey: But how many husbands have been pressured or driven into the arms of another woman? Many, many.

Mr. Reimer: But that is my point. There is fault perhaps on both sides.

[Translation]

M. Kealy: Je vois.

M. Nunziata: . . . le projet de loi prévoit que dès que les deux conjoints se séparent, ils peuvent demander le divorce et qu'un an . . .

M. Kealy: Exactement. Pour la procédure judiciaire. Exactement.

M. Nunziata: . . . s'écoulera avant le jugement définitif. Cela vous pose-t-il des problèmes?

M. Kealy: Je trouve ironique que l'on puisse probablement obtenir un divorce plus rapidement aujourd'hui. Il est rare qu'un couple doive attendre un an avant d'obtenir son divorce. Si les deux conjoints ne sont plus heureux ensemble, ils se séparent et en faisant preuve d'un petit peu d'imagination, ils peuvent habituellement obtenir leur divorce dans les six mois pour cause de cruauté mentale. Je veux dire que c'est ce qui se passe dans la majorité des cas. Je trouve très ironique que ce motif retarde maintenant le divorce. Non?

Le président: Monsieur Reimer.

M. Reimer: Je serai bref. Pour ce qui est de la question de la responsabilité, c'est un principe que j'ai beaucoup de difficulté à comprendre. Je ne suis pas avocat, donc je ne vous parle pas de ce point de vue.

M. Kealy: J'ai également beaucoup de difficulté à comprendre cette notion. Je trouve que c'est ridicule.

M. Reimer: Très bien. Je présume que je pose la question sous un autre angle. S'il n'y a pas de problème, il n'y a ni séparation ni divorce. Donc il faut qu'il y ait un problème.

M. Kealy: Le mariage est mort.

M. Reimer: Très bien, mais quelque chose a cloché quelque part.

M. Kealy: Oui.

M. Reimer: Donc quelqu'un est responsable, soit un ou l'autre, soit les deux.

M. Kealy: Non, sauf votre respect, non.

M. Reimer: Non?

M. Kealy: Non. Pour reprendre l'expression de la Commission de réforme du droit, il s'agit simplement de l'échec de la relation. C'est un motif de divorce. L'échec du mariage, l'incompatibilité sont des motifs de divorce. D'accord?

M. Reimer: Je vois.

M. Kealy: Et on peut croire que ce soit le mari qui soit responsable parce qu'il a commis l'adultère, il a péché. N'est-ce pas?

M. Reimer: Je vois.

M. Kealy: Mais combien de maris ont été désespérés au point de se jeter dans les bras d'une autre femme? Il y en a beaucoup.

M. Reimer: Mais c'est exactement là où je voulais en venir. Les deux parties sont responsables.

[Texte]

Mr. Kealey: It is almost impossible to pinpoint "fault". It is almost impossible. That is what I am saying.

Mr. Reimer: Okay. I guess we will have to agree to differ.

Mr. Kealey: Sure.

Mr. Reimer: It is just that it seems to me someone has to be accountable when something does not work. It might be both; it might be one more than the other; it might be just one. Let us not debate that.

Mr. Kealey: No.

Mr. Reimer: I have perhaps one totally other question. Based on your experience in your work, you have told us, say, that the marriage is dead. Fine; let us deal with it this way: Let us say that the bill was amended to your liking. Would this bill increase divorce or would it be the same?

Mr. Kealey: It would be the same.

Mr. Reimer: It would not change anything?

Mr. Kealey: Divorce does not cause marriage breakdown. Right?

Mr. Reimer: Yes.

Mr. Kealey: It is marriage breakdown which results in divorce.

Mr. Reimer: Okay. Thank you.

The Chairman: Mr. Jepson, one short question.

Mr. Jepson: Yes. Mr. Reimer, I think, has covered the point, but I want to reinforce it anyway. Essentially what I see here by what you are proposing is the removal of accountability out of the marriage situation. You are saying that accountability does not matter.

Mr. Kealey: Not at all. I am not saying that at all. It is of great importance to the therapist, for example. But it should be of no importance to the legislator. That is what I am saying in a nutshell. It is extremely important that the parties have some insight as to why the marriage failed, so they can embark on a fresh course. That is very, very important. But it is not the function of the legislature in my submission to, in effect, embark on some sort of examination to try to pinpoint what happened. That is an autopsy. Right?

Mr. Jepson: And, therefore, it would have no bearing on the settlement?

Mr. Kealey: It had better not because conduct does not affect support; it had better not. That is legislated. You have legislated that, and good for you. For sure, conduct should not determine that. Support should be based on need and capacity to pay, not on real or perceived wrongs by a spouse.

• 1605

Mr. Jepson: Thank you.

The Chairman: Mr. Kealey, I thank you on behalf of the committee. You have added another dimension to our evidence

[Traduction]

M. Kealy: C'est presque impossible d'attribuer la responsabilité. C'est ce à quoi je voulais en venir.

M. Reimer: D'accord. Nous devons nous mettre d'accord pour ne pas être d'accord.

M. Kealy: D'accord.

M. Reimer: Mais il me semble que quelqu'un doit être responsable quand quelque chose cloche. Il se peut très bien que ce soit les deux conjoints, l'un plus que l'autre, ou un seul des deux. Mais ne débattons plus cette question.

M. Kealy: D'accord.

M. Reimer: J'ai une autre question entièrement différente à poser. Mettons que vous vous fondiez sur votre expérience pour dire que le mariage est mort. D'accord, procédons ainsi: disons que le projet de loi soit modifié d'une façon qui vous convienne. D'après vous, est-ce que le taux de divorce augmenterait ou resterait-il le même?

M. Kealy: Je pense qu'il resterait le même.

M. Reimer: Donc le projet de loi ne changerait rien?

M. Kealy: Le divorce n'est pas la cause de la dissolution du mariage, n'est-ce pas?

M. Reimer: C'est vrai.

M. Kealy: C'est la dissolution du mariage qui est la cause du divorce.

M. Reimer: Très bien, je vois. Merci.

Le président: Monsieur Jepson, une brève question.

M. Jepson: Oui. M. Reimer, je pense, a abordé la question, mais j'aimerais bien avoir quelques explications supplémentaires. D'après ce que j'ai pu comprendre, vous proposez de supprimer la responsabilité dans la question du mariage. Vous dites que la responsabilité n'importe pas.

M. Kealy: Non, je n'ai jamais dit cela. C'est très important du point de vue du thérapeute, par exemple. Mais cet aspect ne devrait revêtir aucune importance pour le législateur. Je pense que cela résume assez bien ma pensée. Il est très important que les parties aient une idée des raisons qui sont à la base de l'échec de leur mariage pour leur permettre de commencer une nouvelle vie. C'est un aspect qui est vraiment très important. Mais ce n'est pas le rôle du législateur que d'essayer de cerner la responsabilité. C'est une autopsy, n'est-ce pas?

M. Jepson: Alors on peut conclure que le règlement n'en subirait aucune répercussion?

M. Kealy: Il ne faudrait pas, parce que le comportement n'a aucune incidence sur la pension alimentaire. Il ne faudrait pas. Cela relève d'une loi. Vous avez adopté une loi là-dessus et c'est très bien. Le comportement ne devrait pas jouer. La pension devrait être fondée sur le besoin ainsi que la capacité de payer et non pas sur les torts réels ou perçus d'un conjoint.

M. Jepson: Merci.

Le président: Monsieur Kealey, je tiens à vous remercier au nom du Comité. Vous avez ajouté une dimension aux témoi-

[Text]

vis-à-vis court mediation as compared to non-court mediation, and I am sure the committee will take that into consideration when we are doing our clause-by-clause examination. Thank you for your time.

Mr. Kealey: Thank you.

The Chairman: I would now like to invite the delegation from the Organization for the Protection of Children's Rights of Canada. We have Mr. Riccardo Di Done, President.

But before we go into Mr. Di Done's time, is it agreed that we append Mr. Kealey's brief to today's minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: I would introduce Mr. Di Done, who represents the Organization for the Protection of Children's Rights. Mr. Di Done, if you have no objection to reading your first four pages and three lines, that will go into our evidence. You have the floor.

Mr. Riccardo Di Done (President, Organization for the Protection of Children's Rights of Canada): Thank you. A group of parents got together about four years ago and founded the organization after realizing the consequences of custody battles. We now have several thousand supporters in several provinces, who include, among others, psychiatrists, psychologists, some attorneys, doctors and Members of Parliament.

While growing up, a child will need the support, love and care of both parents in order to secure proper psychological and physical balance. It has been proven that a child can develop asthma, bronchitis and heart palpitations from angry separated parents. If and when a relationship between two parents comes apart, they will still be married to their children until the children are fully grown. To fight through litigation to try to obtain custody, to win over the children, is a totally illogical way of grown-up behaviour, unless there could be a major reason such as violence, drugs or alcohol.

Now, one could ask how you could get two parents to have joint custody when they are ready to kill one another. That problem could only grow by forcing them to go to litigation, since one is put into the position of having to prove he is a better parent in order to win his children. No one owns his children; they both have the responsibility to give these children the love and care they require for a proper balance. In litigation, you cannot help but create negative vibrations for the little ones involved and totally destroy what may have been left of the two parents. The only ones to win will be the attorneys involved.

To begin with, a child has a right to full communication with both parents. Both parents have the responsibility and should have the right of decision in the upbringing, education and major decisions of their children. How could we get such a

[Translation]

gnages que nous avons reçus sur la médiation devant les tribunaux et la médiation extrajudiciaire. Je suis persuadé que le Comité tiendra compte de vos propos lors de son examen article par article du projet de loi. Je vous remercie d'être venu comparaître devant nous.

M. Kealey: Merci.

Le président: J'invite maintenant les représentants de l'Organisation de la sauvegarde des droits des enfants au Canada. J'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Riccardo Di Done, président de cette association.

Avant de donner la parole à M. Di Done, puis-je vous demander votre approbation pour annexer le mémoire de M. Kealey au compte rendu d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous présente M. Di Done qui représente l'Organisation de la sauvegarde des droits des enfants. Monsieur Di Done, je vais vous demander de lire les quatre premières pages plus trois lignes de votre mémoire qui sera ainsi consigné au compte-rendu. À vous la parole.

M. Riccardo Di Done (président, Organisation pour la sauvegarde des droits des enfants au Canada): Merci. Un groupe de parents s'est réuni il y a environ quatre ans et a fondé cette organisation après s'être rendu compte des conséquences des luttes pour la garde des enfants. Nous comptons quelques milliers de membres dans plusieurs provinces, dont des psychiatres, des psychologues, quelques avocats, des médecins et des députés.

Pendant toute la période que dure leur enfance, les enfants ont besoin du soutien, de l'amour et des soins de leurs deux parents pour arriver à un équilibre psychologique et physique. Il a été prouvé qu'un enfant peut souffrir d'asthme, de bronchite et de palpitations cardiaques si ses parents se séparent dans la chicane. Même si la relation entre les deux parents meurt, ces derniers continuent d'être « mariés » avec leurs enfants jusqu'à ce que ceux-ci deviennent des adultes. Les litiges visant à obtenir la garde des enfants sont un comportement tout à fait illogique pour des adultes à moins qu'il n'y ait des raisons majeures comme la violence, les drogues ou l'alcool.

Comment peut-on parler de garde conjointe dans le cas de deux parents qui veulent se sauter à la gorge. Le problème est amplifié si on les oblige à avoir recours aux tribunaux puisque celui des deux parents qui veut obtenir la garde de ses enfants doit prouver qu'il est le plus apte des deux à les élever. Mais les enfants ne nous appartiennent pas. Les deux parents ont la même responsabilité de donner à leurs enfants l'amour et les soins dont ils ont besoin pour atteindre leur équilibre. Les litiges ne peuvent que créer une atmosphère négative pour les jeunes concernés et détruire complètement ce qui reste des deux parents. Les seuls gagnants dans ces histoires sont les avocats.

L'enfant a le droit de communiquer pleinement avec ses deux parents. Les deux parents sont responsables et devraient avoir le droit de décider de l'éducation, de l'enseignement et autres questions majeures dans la vie de leurs enfants.

[Texte]

thing to work? In brief, law should not favour any sex, because the best parent is the balance of the two. The law should be based on joint custody, to begin with, which may not mean that the child will be living with one parent for one week and the other for the next one, but that both parents will be responsible for the children in order to ensure that they will have a proper balance in their upbringing.

Educational courses on the responsibility of the psychological and physical needs should be available, and any parent who is seeking a divorce should be asked to take those classes. If a parent objects out of his own ego trip or vindictiveness and is trying to use the children to get back at the other, and if the matter is forced to litigation, only specialists in the field should be involved in it, such as those who are practising family law or, more particularly, handling custody. They should be lawyers who have taken courses on psychological and physical needs of the children and who also have taken courses in understanding what the parents are going through.

• 1610

The judge, in turn, should also be a specialist in the field and take into consideration the fact of any parent who tries to deny communication and responsibility of the other parent with no valid reason; should make it that the child or children should live with the other parent until he or she . . . ; and will have to decide the course to be followed on what is in the best interests of the child, realizing that to use the children as chattels or objects to get back at a parent would only harm the children.

Removing the responsibility of one parent or the other is to remove the foundation away from the child, therefore taking his rights away. There are provinces where an illegitimate father will have no rights whatsoever if a mother marries someone else. The natural father is cut off, therefore taking his rights away. The child is given a false identity. And what happens if the mother decides to divorce two years down the road, or her husband decides to leave? Here we have a child who will have an identity that has no meaning whatsoever. There is no one to replace a true mother and a true father, unless they are unfit.

Let us reassure these pure and normal rights that a child is entitled to and that a parent is entitled to that will also give more communication for the child with his grandparents and other members of the family who have so much to offer him. By doing so you will eliminate thousands of "childnappings" that happen every year. Parents will be more enthused to pay child support and you will have much better communication.

We have all the statistics from the United States. Why not look into it? The government has given a grant to an organization to do research on mediation. All this research has already been done in the States. Why not use it now? Why wait for another three years? Why spend the taxpayers' money on that, when it could be used for forming those centres? As a matter of fact, we have written numerous times to the person in

[Traduction]

Comment procéder? Il n'y a qu'une façon et c'est de n'accorder la préséance à aucun des deux sexes parce que le meilleur parent est un mélange des deux. La loi devrait être fondée sur la garde conjointe, ce qui ne veut pas nécessairement dire que l'enfant doive vivre une semaine chez chacun des ses parents, mais plutôt que les deux parents sont responsables de leurs enfants et des soins à leur donner pour leur équilibre.

Il faudrait également offrir des cours sur la responsabilité en ce qui concerne les besoins psychologiques et physiques et les parents qui demandent le divorce devraient être tenus de suivre ces cours. Si l'un des parents s'oppose par fierté ou esprit de vengeance ou parce qu'il essaie de se servir de ses enfants pour se venger de l'autre, et si l'affaire traînait devant les tribunaux, seuls des experts dans le domaine devraient participer à la procédure, comme les experts du domaine du droit de la famille ou plus particulièrement, des experts dans le domaine de la garde des enfants. Il faudrait que ce soit des avocats qui ont pris des cours sur les besoins psychologiques et physiques des enfants et qui ont également pris des cours pour les aider à comprendre ce que vivent les parents.

Le juge devrait, à son tour, être un spécialiste en la matière et tenir compte du fait qu'un parent, sans raison aucune, empêche l'autre parent de communiquer avec l'enfant, ce qui équivaut à lui refuser cette responsabilité. Le juge devrait donc faire en sorte que l'enfant vive chez l'autre parent jusqu'à ce que . . . Il lui faudra décider quelle ligne de conduite est la plus propice aux intérêts de l'enfant, conscient que de considérer les enfants comme des effets personnels ou des objets pour se venger d'un parent serait à leur détriment.

Retirer sa responsabilité à un parent ou à l'autre équivaut à détruire l'équilibre familial de l'enfant et par conséquent à le spolier de ses droits. Il y a des provinces où le père illégitime n'a plus aucun droit d'adoption si la mère se remarie. Le père naturel est donc déchu de tous ses droits. On donne à l'enfant une fausse identité. Et si la mère décide de divorcer deux ans plus tard, que se passe-t-il? Ou si son mari décide de la quitter? Nous nous retrouvons avec un enfant dont l'identité n'a absolument aucune signification. Rien ne remplace une vraie mère et un vrai père à moins qu'il ne soit inapte.

Réaffirmons ces droits purs et normaux qui appartiennent en propre à l'enfant, qui appartiennent en propre aux parents, qui permettent également à l'enfant de communiquer avec ses grands-parents et les autres membres de sa famille qui ont tant à lui offrir. Ce faisant, vous éliminerez ces milliers de raptés d'enfant qui ont lieu chaque année. Les parents seront beaucoup plus disposés à subvenir aux besoins de leur enfant et les communications seront meilleures.

Nous avons toutes les statistiques des États-Unis. Pourquoi ne pas les étudier? Le gouvernement a accordé une subvention à un organisme pour qu'il fasse des recherches sur la médiation. Toutes ces recherches ont déjà été faites aux États-Unis. Pourquoi ne pas s'en servir? Pourquoi attendre encore trois ans? Pourquoi dépenser l'argent des contribuables quand on pourrait se servir de ces recherches pour établir ces centres?

[Text]

charge of that group. Never did they reply. It leads you to wonder about their credibility.

If the government should choose to go that route, it is certain that the steady increase of delinquency and suicides of children and adults will decrease instead of gradually increasing. In 1983 alone, 310 children and adults in Canada committed suicide—thousands and thousands of kidnapping and thousands and thousands not paying alimony. Let us evolve, and let us stop it.

As so many of those laws are provincial, let us make them uniform. Being jealous of one jurisdiction will achieve nothing. Let us evolve and grow. Let us be proud of our country. Let us have courses available on the responsibility of marriage and of having children so that our children will be able to learn these responsibilities from a very early age, such as in schools, so they do not repeat the errors of their present parents.

No parent should be able to leave a jurisdiction, or the country, with the children without special permission of our court, as it is next to impossible for most parents to trace them, or communicate with them, or visit with them, which means that not only is the parent's rights taken away, but most definitely the right of the child, the grandparents, the relatives, and everybody else involved. It is totally inhuman and selfish.

The Chairman: Thank you, Mr. Di Done. Would you like to add anything else at this point, or are you ready for questioning?

Mr. Di Done: I could add a couple of small points.

We made a survey last year. We asked women: If you knew, when you were seeking your divorce, right at the beginning that you would have lost custody, would you still have gone ahead with your divorce? Other than a very few exceptions, they all said no, which kind of leads you to believe that perhaps some marriages might have been saved if there had been mediation and communication; if you had people trying to help them, instead of trying to destroy one another.

There are studies that show that often a lot of marriage breakups come out of just a moment of madness. Two people will get very angry with one another; they will aggravate it and it will just kind of bring it to an end. where if they had some help . . . In the United States they are restoring at least 10% of those marriages.

Now if you were also giving education, which I do not think is that dramatic to do in our country today, to the children about the responsibility of marriage and what happens when you have children, and what could happen if you seek a divorce and somebody was granted custody, it would make you think twice before you made any move.

Also, to give a parent custody is basically going against the Charter of Rights, because you are removing the rights of the child, to begin with, and you are removing the rights of the

[Translation]

Nous avons d'ailleurs écrit à de nombreuses reprises à la personne responsable de ce groupe. Nous n'avons jamais reçu de réponse. Nous nous posons des questions quant à sa crédibilité.

Si le gouvernement opte pour cette solution, il est certain que la délinquance chez les enfants en âge scolaire et chez les adultes augmentera au lieu de diminuer. En 1983, il y a eu 310 suicides d'enfants et d'adultes au Canada. Des milliers et des milliers de rapt d'enfant et des milliers et des milliers de pensions alimentaires non versées. Nous devons y mettre un terme.

Un trop grand nombre de ces lois sont provinciales. Uniformisons-les. La jalousie entre les juridictions ne nous mènera à rien. Soyons adultes. Soyons fiers de notre pays. Donnons des cours sur la responsabilité du mariage, de la paternité et de la maternité afin que nos enfants puissent apprendre ces responsabilités dès leur plus jeune âge, à l'école, par exemple, afin qu'ils ne répètent pas les erreurs de leurs parents.

Aucun parent n'est censé pouvoir quitter une juridiction, ou le pays, avec ses enfants sans autorisation spéciale d'un tribunal, et comme il est pratiquement impossible à la majorité des parents de retrouver leurs enfants, de communiquer avec eux ou de leur rendre visite, cela signifie que non seulement les parents perdent leurs droits, mais que les grands-parents, la famille proche et tous les intéressés perdent également leurs droits. C'est totalement inhumain et égoïste.

Le président: Merci, monsieur Di Done. Voudriez-vous ajouter quelque chose ? Ou êtes-vous prêt à répondre aux questions?

M. Di Done: Je pourrais simplement ajouter une ou deux petites choses.

L'année dernière, nous avons fait une enquête. Nous avons posé la question suivante à des femmes: si vous aviez su dès le début lorsque vous avez demandé votre divorce que vous perdriez la garde de votre enfant, auriez-vous maintenu votre demande de divorce? A quelques exceptions près, elles ont toutes répondu non, ce qui peut faire penser que certains mariages auraient pu être sauvés s'il y avait eu médiation et communication et s'il y avait eu des gens pour essayer de les aider au lieu de les aider à se détruire mutuellement.

Des études montrent que souvent nombre de divorces sont le résultat de moments de folie passagère. Deux personnes sont très en colère, elles se montent l'une contre l'autre et c'est la fin. Alors que si au moins on avait essayé de les aider . . . Les statistiques des États-Unis démontrent qu'ils arrivent à sauver un minimum de 10 p. 100 de ces mariages.

Si on apprenait aux enfants ce que représente le mariage et ce qui peut arriver aux enfants quand on demande un divorce que l'un des deux conjoints se voit accorder la garde, je crois qu'ils y réfléchiraient à deux fois avant de prendre une décision.

Donner à un parent la garde est foncièrement contraire à la Charte des droits car c'est nier le droit de l'enfant, pour

[Texte]

other parent to put the input the child may require in its upbringing.

The Chairman: Thank you, Mr. Di Done.

Mr. Kaplan, 15 minutes.

Mr. Kaplan: Thank you.

I only have a couple of questions I want to ask you, but I would caution us against drawing too many conclusions from the survey you referred to. You would probably get the same answer if you asked wives how they would feel about their divorce proceedings if they were not going to get any maintenance.

• 1615

Mr. Di Done: But the point is, we are always going back to litigation.

Mr. Kaplan: Yes.

Mr. Di Done: We are forgetting where these funds are coming from. We should look to the roots of the problem and we should educate people in that area. Right now most people who are getting involved in divorce have no idea what they are jumping into. It just becomes a tremendous amount of friction and animosity for the children, and everybody involved are losers, mostly the children.

Mr. Kaplan: Well, I am glad to hear your enthusiasm for some type of joint custody or equal access or arrangements for greater access for both parents because we have enough evidence of that from others to convince me that this is definitely something that ought to be emphasized in the law, even more than it is.

I spent yesterday on a subcommittee of this committee, which is dealing with the equality provisions of the Charter, and we had a brief that relates to divorce. I would be interested in your opinion of it.

The argument was made that the fact that wives end up with more frequent and more continuous custody than husbands get is a form of discrimination. In your opinion, if things were working along the lines that you are proposing and in fact that this legislation is sort of suggesting, although not very strongly, do you think that in most cases wives would still be the ones who would get custody, just based on the lifestyle that women nowadays have compared to the lifestyle that men nowadays have, or what?

Mr. Di Done: I think I could go into two channels for that. First of all, we are supposed to be equals and we should be equal at all levels, not just when it favours one or it favours the other. Second, I think we should totally remove the concept of custody. I think the idea of winning a child is totally inhuman. You are going there and you have to win him. It makes the other parent, who is the loser, feel like you are demolishing him totally and he does not want to put in any input any more. Whereas, if you would base it right at the beginning that both parents will be responsible and that if one of the parents decides he does not want to go along with it, you should have one mediator, not two mediators like some people are proposing. You would have one mediator; he would make a report of

[Traduction]

commencer, et nier les droits de l'autre parent à participer à l'éducation de l'enfant.

Le président: Merci, monsieur Di Done.

Monsieur Kaplan, 15 minutes.

M. Kaplan: Merci.

Je n'ai qu'une ou deux questions à vous poser, mais j'aimerais tout d'abord que nous nous gardions de tirer trop de conclusions hâtives de l'enquête dont vous avez parlé. Je crois que vous obtiendriez probablement la même réponse si vous demandiez à des femmes si elles seraient toujours prêtes à divorcer si elles ne touchaient pas de pension alimentaire.

M. Di Done: Il reste que nous revenons toujours à la procédure.

M. Kaplan: Oui.

M. Di Done: Nous oublions de nous demander d'où vient l'argent. Nous devrions nous attaquer à la racine du problème et nous devrions éduquer la population. A l'heure actuelle, la majorité de ceux qui engagent des procédures de divorce n'ont aucune idée de ce qui les attend et les frictions et l'animosité deviennent tels que tout le monde y perd, surtout les enfants.

M. Kaplan: Je suis heureux de constater votre enthousiasme pour une forme de garde commune, d'accès égal ou de dispositions permettant un plus grand accès aux deux parents car les divers témoignages que nous avons entendus m'ont convaincu de l'importance d'insister davantage sur cet élément, davantage qu'il n'est dans la loi sous sa forme actuelle.

J'ai participé hier à une réunion du sous-comité de notre Comité qui étudie les dispositions de l'égalité de la Charte et nous avons été saisis d'un mémoire relatif au divorce. J'aimerais avoir votre opinion.

Selon ce mémoire, le fait que les femmes aient plus souvent et pendant plus longtemps la garde des enfants que les maris est une forme de discrimination. A votre avis, si la situation évoluait conformément à ce que vous proposez et conformément en fait à ce que propose cette loi, sous une forme très atténuée, pensez-vous que dans la majorité des cas les femmes continueraient à obtenir la garde compte tenu du style de vie que mènent les femmes aujourd'hui par comparaison à celui des hommes?

M. Di Done: Je répondrais de deux manières. Premièrement, nous sommes censés être égaux et nous devrions être égaux sur tous les plans, et non pas seulement sur certains en fonction des circonstances. Deuxièmement, je crois que nous devrions totalement supprimer le concept de garde. Se battre pour gagner la garde d'un enfant est totalement inhumain. Celui qui perd est totalement anéanti et il ne veut plus rien savoir. Alors que si dès le départ il est entendu que les deux parents en auront la responsabilité et qu'un des deux s'y oppose, il faudrait un médiateur et non pas deux comme certains le proposent. Ce médiateur aurait pour tâche d'essayer de sauver le mariage ou, si c'est impossible, de faire un rapport. S'il est démontré que papa ne veut plus communiquer avec maman, ou

[Text]

the whole concept, try to restore it if possible and if not will make a report. Then if it is shown that daddy or mummy, or whoever, decides that they just do not want to have any communication with the other parent, and there is no valid reason, in that case the other parent should get custody so that proper parents will evolve. And believe me, most parents will just go that route.

Right now lawyers are saying it does not work. It cannot work because you are favouring one sex to a maxim which is unreal; it is totally illogical.

In Alberta, Statistics Alberta, 1978, 1979, 1980, 1981, 98.2% of custody was granted to women. Out of the 1.8% left, 1.2% were women that had left, were alcoholic or taking drugs. And the fact is that most of the time both parents are capable of raising the children and the children definitely need the input of both of them. So we should follow that channel of making sure that both parents will be equally responsible.

Mr. Kaplan: Well, I hear you and I think we are tending to go in that direction. But I do not think we are going to reach Utopia that way, first, because good faith, as you have noted yourself, is sometimes missing. One of the parents wants to use whatever rights he has to hurt the other, and if it is access to the child or whatever, that could be the ticket. Also, even if both parents are bona fide and really want custody and really want the right thing for the child, they can disagree about where they want the child to live, what jurisdiction, where they want the child to go to school, what religion they want the child to have.

Mr. Di Done: I think they should first of all have at least a choice. They should understand what the children will be suffering if they do not come to any type of agreement. Second, even if you are married, often two parents will not agree on what type of school the children should go to, whether they should go to an English school or a French school or this or that. I think two parents are capable, if they understand what the child needs, to come to some type of agreement.

Mr. Kaplan: Is your concept of mediation one in which the mediator could decide which of the parents was right about what school they wanted the child to go to?

Mr. Di Done: No. If you are married and you have a wife, often you will not come to the same conclusion. I do not think these are valuable reasons to go back to court.

Mr. Kaplan: Yes.

Mr. Di Done: You could seek the help of a mediator, but again, I think if you understand that creating a tremendous amount of negative vibrations in your family would destroy your children, perhaps you would tend to avoid that.

Mr. Kaplan: Yes.

Mr. Di Done: I want to go a step further. The fact is that right now you could have one parent going to court five times.

[Translation]

vice versa, et qu'il n'y a aucune raison valable, c'est celui ou celle prêt à communiquer qui devrait obtenir la garde afin de préserver le milieu familial. Et croyez-moi, c'est ce que la majorité des parents voudront.

A l'heure actuelle, les avocats disent que cela ne marche pas. Cela ne peut pas marcher parce qu'un sexe est favorisé d'une manière invraisemblable par rapport à l'autre; c'est totalement illogique.

En Alberta, d'après les statistiques, 98.2 p. cent des gardes ont été accordées aux femmes en 1978, 1979, 1980 et 1981. Pour 1,2 p. cent des 1,8 p. cent restant il s'agissait de femmes qui avaient quitté le foyer, qui étaient alcooliques, ou droguées. Il reste que dans la majorité des cas les deux parents sont capables d'élever les enfants et les enfants ont besoin d'être élevés par les deux parents. Nous devrions donc faire en sorte que les deux parents aient une responsabilité égale.

M. Kaplan: Je vous entends et je crois que nous allons dans ce sens. Cependant, je ne crois pas que nous parviendrons à découvrir l'Eldorado de cette manière car, premièrement, comme vous l'avez fait remarquer, il y a parfois absence de bonne foi. Un des parents veut faire appel à tous les droits en sa possession pour blesser l'autre, et si c'est l'accès à l'enfant, qu'il en soit ainsi. Egalement, si les deux parents sont de bonne foi et veulent avant tout le bonheur de l'enfant, ils peuvent ne pas être d'accord sur le lieu géographique où vivra l'enfant, sur l'éducation scolaire et religieuse qui doit lui être dispensée.

M. Di Done: Je crois que pour commencer ils devraient au moins avoir le choix. Ils devraient comprendre la possibilité de souffrance pour l'enfant s'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord. Deuxièmement, même quand on est marié, très souvent, les parents ne sont pas d'accord sur le genre d'école que devraient fréquenter les enfants, ne sont pas d'accord pour les envoyer à l'école anglaise ou à l'école française, par exemple. Je crois que deux parents sont capables, à condition qu'ils comprennent les besoins de l'enfant, de parvenir à une entente.

M. Kaplan: Selon votre concept de la médiation, est-ce que ce serait le médiateur qui donnerait raison à l'un ou l'autre quant au type d'éducation?

M. Di Done: Si vous êtes marié et que vous avez une femme, il arrive souvent que vos conclusions ne soient pas les mêmes. Je ne pense pas que cela justifie un recours aux tribunaux.

M. Kaplan: Oui.

M. Di Done: Vous pourriez recourir à l'assistance d'un médiateur, mais encore une fois, je crois que si vous comprenez que ces vibrations négatives dans votre famille sont susceptibles de nuire à vos enfants, vous avez tendance à éviter de le faire.

M. Kaplan: Oui.

M. Di Done: J'irais encore plus loin. Il arrive actuellement que les parents soient rappelés jusqu'à cinq fois devant les

[Texte]

I can bring you lots of cases, five times in contempt of court. To bring the mother back to court you have to spend money. The gentleman who was sitting here before was saying that in 95% of the cases he worked, most people will not even seek to contest because you are a loser to begin with.

• 1620

Right at the beginning you are losing by going to court. You will have the one parent saying contempt of court; you should not do it any more. They have excuses, and they will go back. In the new proposal they are doing right now, although you may try to reinforce it slightly better, you will have nothing but difficulties, because if one parent says the children are sick, he has to be able to prove it. He has to bring a doctor. It is lengthy and it is costly.

Mr. Kaplan: I had one other issue. I once mentioned in a householder to my constituents that I was involved in divorce, and I got a very interesting point of view. I must put it to one of the witnesses, and since your main focus is the child and the rights of the child, maybe you are a good witness to put it to. It has to do with grandparents' rights. I do not know of any jurisdiction where grandparents' rights are really rights; but a lot of grandparents consider themselves to be the big losers in this age of increasing divorce, because whatever happens, they seem to be the ones who do not get the access, or the attention, or the opportunity to influence the development of their grandchildren, or to let them know what their families stand for, where they come from, their family history, and so on. Do you think that is a valid interest and one that ought to be recognized in the law?

Mr. Di Done: Most definitely. I was at a presentation where lawyers stated that grandparents have rights. Well, go to court and see how long it will take before you can reinforce these rights. Believe me, they are living on a pension. They barely can survive. They are not getting any younger. You have these children who have so much to gain by being with their grandparents and who are cut off because the court says custody goes to so and so, and so and so says, well, tough luck, you are not going to see your children; or he is going to make it as rough as possible so the other parent will suffer or pay, or to get back at them.

Mr. Kaplan: So what do you think would be ideal in this? I agree with you, it is a valuable thing for a children to know its grandparents; but how do you actually develop a regime that would give them . . .

Mr. Di Done: You have to go to the roots. First of all, you have to start educating people on the consequences. That is to begin with. Then if anybody wants to play with the system, which is so easy to do right now, you have to be able to put weight behind it and say, listen, this is enough. First of all, it is a civil matter. Let us leave it totally out of court. If it ends up in court, let us get serious. Let us not just play a game. I could name hundreds and hundreds of people who have spent a tremendous amount of money . . . If you are making \$30,000

[Traduction]

tribunaux. Je pourrais vous citer de nombreux cas où il y a eu cinq fois outrage au tribunal. Pour faire revenir la mère devant le tribunal cela coûte de l'argent. Le témoin précédent a dit que dans 95 p. cent des cas, il n'y a pratiquement pas contestation car la partie est perdue d'avance.

Devant le tribunal, la partie est perdue d'avance. Il y aura toujours un des parents pour parler d'outrage au tribunal. Il a des excuses et tout recommence. Cette nouvelle proposition, même si vous essayez de l'améliorer quelque peu, ne créera que des difficultés car, si l'un des parents dit que les enfants sont malades, il doit le prouver. Il doit faire venir un médecin. La procédure est longue et coûteuse.

M. Kaplan: J'ai encore une question à vous poser. J'ai mentionné, dans une de mes brochures envoyées à mes électeurs, que je participais aux travaux sur le divorce et j'ai reçu en réponse un point de vue très intéressant. Je me dois de le signaler à un de nos témoins, et étant donné que vous vous intéressez principalement aux enfants et aux droits des enfants, vous êtes peut-être la personne la plus qualifiée. Il s'agit du droit des grands-parents. Que je sache, aucune juridiction ne reconnaît vraiment des droits aux grands-parents; cependant, beaucoup de grands-parents se considèrent comme les grands perdants dans cet âge de divorces accrus car, quoi qu'il se passe, il semble que ce sont eux qui n'ont plus accès aux enfants, ou qui n'ont plus la possibilité d'influer sur l'éducation de leurs petits-enfants, ou de leur apprendre d'où vient leur famille, son histoire, les principes qu'elle a toujours défendus, etc. Trouvez-vous cet argument valable et ce droit devrait-il être reconnu dans la loi?

M. Di Done: Absolument. J'étais présent lorsque des avocats ont dit que les grands-parents avaient des droits. Allez au tribunal et vous verrez combien de temps il faut pour confirmer ces droits. Croyez-moi, ils n'ont qu'une pension pour vivre. Ils survivent à peine. Ils ne rajeunissent pas. Vous avez ces enfants qui ont tant à gagner à être avec leurs grands-parents et qui en sont séparés parce que le tribunal a décidé d'accorder la garde à monsieur, ou à madame, et que monsieur, ou madame, dit, pas de chance, vous ne verrez plus vos enfants; ou bien il fera en sorte pour que cela coûte le plus cher à l'autre parent, ou qu'il en souffre le plus ou bien qu'il se vengera sur les enfants.

M. Kaplan: Quel serait, à votre avis, l'idéal en l'occurrence? Je conviens avec vous qu'il est fort utile aux enfants de connaître leurs grands-parents, mais comment peut-on établir un régime qui leur permettrait . . .

M. Di Done: Il faut encore une fois s'attaquer à la racine du problème. Premièrement, il faut éduquer la population et lui faire comprendre les conséquences. C'est un début. Ensuite, si quelqu'un veut abuser du système, ce qui est si facile à l'heure actuelle, il faut avoir les moyens de pouvoir dire, c'est assez. Premièrement, c'est une question civile. Régions-la entièrement en dehors des tribunaux. S'il faut aller jusqu'aux tribunaux, soyons sérieux. Ne transformons pas cela en jeu. Je pourrais vous citer des centaines et des centaines de personnes

[Text]

or \$40,000 a year, you cannot keep up with these costs. Somebody was being very, very nice before, saying \$100 to \$125 in legal fees. Some are charging \$150 and \$200. When you are talking of winning your children, you will seek the best; and it is just going to put you on the street.

How many professionals went out of business, or went totally to the ground; how many businessmen went bankrupt? Some of them may even do it on purpose, because they say, well, I do not have custody, so why should I be paying? As long as we use that word "custody" and grant custody to a parent and put two parents together to fight like dogs and cats and not start to explain to them the responsibility they have, it will never function, I do not care what type of love you try to put in.

We are backed up by Dr. André Masse, who is a psychiatrist from Montreal. He had a Nobel prize three or four years ago. We are being supported by Madam Filion, who works at the Centre de médiation à la famille at le Palais de justice in Quebec. We have some attorneys in Edmonton who favour mediation, and they say, well, maybe the mediator could be the attorney. There is nothing wrong with that as long as they learn about the psychological consequences for the children and what the parents are undergoing.

Mr. Kaplan: We will be moving an amendment relating to the interests of grandparents and other mature relatives of the child.

Mr. Speyer: I read and I think I understand your submission. I would like to ask you, though, how your organization began. Are you the president of this organization?

Mr. Di Done: Yes, I am.

Mr. Speyer: Were you the individual who started the Organization for the Protection of Children's rights?

Mr. Di Done: I was the one who suggested it, then a group of us got together and did it.

Mr. Speyer: Did that flow out of your frustration as a result of maybe personal experiences involving custody?

Mr. Di Done: From the experience of a lot of other people going through it. I have seen people where they will just go to another jurisdiction, and how hard it becomes for one parent or the other to communicate, how these children are being put in a bind, how they are suffering, how one parent is scared because the husband might be kidnapping the child at any time.

Mr. Speyer: Have any of these things happened to you?

Mr. Di Done: I had problems with custody personally. I never agreed with the term "custody" to begin with.

Mr. Speyer: Was custody awarded against you?

• 1625

Mr. Di Done: Actually, the judge stated as such: Both parents are capable of raising and looking after this child; the mother thinks she will not work so the mother should have the

[Translation]

qui ont dépensé des sommes fabuleuses... 30,000\$ ou 40,000\$ de salaire par année ne vous permettent pas de faire face à ce genre de frais. Quelqu'un de très gentil a dit que les honoraires étaient de 100\$ à 125\$. Certains avocats font payer 150\$ et 200\$. Si la garde de vos enfants est en jeu, vous vous adressez au meilleur et vous y perdez votre chemise.

Combien de professionnels y ont perdu leur métier; combien d'hommes d'affaires ont fait faillite? Certains le font même parfois exprès car, puisqu'ils n'ont pas gagné la garde de l'enfant, pourquoi payer? Tant que nous parlerons de «garde» et que nous accorderons cette garde à un parent, faisant ainsi se battre les deux parents comme chiens et chats, sans commencer par leur expliquer la responsabilité qu'ils ont, cela ne marchera jamais, quelle que soit la somme d'amour que vous essayerez d'y mettre.

Nous sommes appuyés par le Dr. André Masse, psychiatre de Montréal. Il a gagné un prix Nobel il y a trois ou quatre ans. Nous sommes appuyés par M^{me} Filion qui travaille au Centre de médiation à la famille au Palais de justice de Québec. Quelques avocats d'Edmonton sont en faveur de la médiation et selon eux ils pourraient peut-être jouer ce rôle de médiateur. Nous n'y voyons pas d'inconvénient à condition qu'ils n'ignorent pas les conséquences psychologiques pour les enfants et l'épreuve imposée aux parents.

M. Kaplan: Nous proposerons un amendement relatif aux intérêts des grands-parents et des autres membres de la famille de l'enfant.

M. Speyer: J'ai lu et je pense avoir compris votre mémoire. J'aimerais cependant vous demander comment votre organisation a vu le jour. Êtes-vous le président de cette organisation?

M. Di Done: Oui.

M. Speyer: Êtes-vous à l'origine de l'établissement de cette organisation de la sauvegarde des droits des enfants?

M. Di Done: C'est moi qui l'ai le premier suggéré, puis un groupe d'entre nous a décidé de l'établir.

M. Speyer: Est-ce pour avoir vous-mêmes vécu de telles expériences?

M. Di Done: L'expérience de beaucoup d'autres. J'ai vu bien des parents partir dans une autre juridiction. J'ai vu aussi combien il était dur à celui qui restait de communiquer, combien les enfants souffraient et ce qu'est la peur de se voir enlever à tout moment l'enfant par l'autre.

M. Speyer: Ces choses vous sont-elles arrivées?

M. Di Done: J'ai eu personnellement des problèmes de garde. Pour commencer, je n'ai jamais été d'accord avec l'expression «garde».

M. Speyer: La garde vous a-t-elle été refusée?

M. Di Done: En fait, le verdict du juge a été le suivant: Les deux parents sont capables d'élever et d'éduquer cet enfant; la mère pense qu'elle ne travaillera pas, donc qu'elle devrait avoir

[Texte]

child. The mother has never complied with the court order, and we are talking of four years down the road. I just talked to some attorneys today about the basics of being able at least to have joint custody or full communication, or what could be done. They say that with years recurring—and this is exactly as it is going—you will get the judge that will get fed up with her behaviour and will change it.

The point is that the mother is going that route because she knows she can do it. If the mother knew that if she was doing that then automatically she would lose custody, the mother would try to make sure that we would both be communicating with the child. That child would be getting love from both of us and maybe we would be living harmoniously today.

Mr. Speyer: But in your particular situation—and I am going to make a more general point in a moment—was it really dissatisfaction with the way in which custody was awarded that got you involved?

Mr. Di Done: No. It was only after I saw a lot of other people involved, after I read about what mediation was all about, about how people were getting involved when they did not understand what was happening to them, and after realizing that in the United States after California started you have exactly 38 states that are using the same type of basic joint custody in mediation. There has to be something that is very valuable there.

I think we badly need education in the responsibility of our children, what they deserve. And we should go further. We definitely have to educate people to what they are answering when they get married and what they will be answering if they divorce.

Mr. Speyer: Okay. No further questions.

The Chairman: Any other questions to Mr. Kealey?

Mr. Jepson.

Mr. Jepson: I do not have a question. I do have a comment, and that is the point you made so well on education of those entering into a marriage relationship. As we look at the whole divorce situation and as we see the pressures that are being brought on the family situation in traditional values, you struck a very vital cord here. I hope that it is one that catches the attention of a lot of people, that we focus on the responsibility and the sacredness of the marriage relationship and the accountability factor and the responsibility factor. There is such a focus on rights today, but there is not a focus on responsibility. Once again, when you focus on rights, you focus on rebellion; when you focus on responsibility, you focus on revival.

The Chairman: Thank you, Mr. Jepson.

There being no further questioning, Mr. Di Done, I would like to thank you for taking the time to put your brief together. You have supporting documents that the members have on the California situation, and I am sure it will be helpful to us as we try to come up with a bill that is wise. Thank you very much for your time.

[Traduction]

l'enfant. La mère n'a jamais respecté l'ordonnance du tribunal et cela fait quatre ans que cela dure. Je viens de parler à des avocats aujourd'hui au sujet de la possibilité, pour le moins, de bénéficier d'une garde commune ou d'établir une véritable communication, ou de ce qui pourrait être fait. Ils m'ont dit qu'avec les années—et c'est exactement ce qui se passe—vous finirez par trouver un juge qui en aura assez de sa conduite et qui modifiera l'ordonnance.

La mère agit ainsi parce qu'elle sait qu'elle peut le faire. Si la mère savait que, ce faisant, elle perdrait automatiquement la garde, elle ferait en sorte pour que nous communiquions tous les deux avec l'enfant. Cet enfant serait aimé de nous deux et nous pourrions peut-être vivre en harmonie aujourd'hui.

M. Speyer: Mais dans votre cas particulier, et je passerais au général dans un instant, est-ce le mécontentement de la attribution de la garde qui vous a incité à agir?

M. Di Done: Non. Ce n'est qu'après avoir vu beaucoup d'autres gens dans mon cas, qu'après avoir lu sur la médiation, sur l'incompréhension et l'ignorance des personnes concernées, et qu'après avoir réalisé qu'aux États-Unis 38 États avaient suivi l'exemple de la Californie où la médiation peut aboutir à la garde commune. Il doit bien y avoir une raison valable.

Nous avons vraiment besoin d'apprendre à nous occuper de nos enfants, d'apprendre ce que nous leur devons. Nous devrions aller encore plus loin. Il faudrait apprendre à la population ce que signifie le mariage et ce que signifie le divorce.

M. Speyer: D'accord. Pas d'autres questions.

Le président: D'autres questions à poser à M. Kealey?

Monsieur Jepson.

M. Jepson: Je n'ai pas de questions. J'ai un commentaire. Vous avez tout à fait raison quand vous parlez d'apprentissage du mariage. Vous avez mis le doigt sur un point très sensible compte tenu des pressions auxquelles sont soumises les valeurs traditionnelles de la famille. Toute la question du divorce en découle. Nous devons insister sur la responsabilité et le caractère sacré du mariage. De nos jours, on ne parle que de droits et jamais de responsabilités. Mettre l'accent sur les droits, c'est ouvrir la porte à la rébellion; mettre l'accent sur la responsabilité c'est ouvrir la porte à la renaissance.

Le président: Merci, monsieur Jepson.

Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, monsieur Di Done, j'aimerais vous remercier d'avoir préparé ce mémoire. Vous nous avez communiqué des documents sur la Californie, et je suis certain que tout cela nous permettra d'aboutir au meilleur projet de loi possible. Merci beaucoup.

[*Text*]

We stand adjourned until 8 p.m. tonight when we have the Canadian Conference of Catholic Bishops.

[*Translation*]

La séance est ajournée jusqu'à ce soir 20 heures quand nous entendrons les représentants de la Conférence canadienne des évêques catholiques.

APPENDIX "JUST-32"

BRIEF ON THE DIVORCE AND COROLLARY RELIEF ACT - June 18th, 1985

TO: Clerk of the Standing Committee of
Justice and Legal Affairs
180 Wellington Street
Room 514
Ottawa, Ontario

FROM: Glen Kealey - Ottawa lawyer (practice restricted to
matrimonial law)

A dead marriage ought to be given a burial that is: simple,
decent, quick and cheap.

Many of the proposed amendments to the Divorce and Corollary
Relief Act (hereinafter called the Act) promote these goals. However,
I recommend two further reforms (one substantive, one procedural) to
reduce the adversarial nature of divorce proceedings and encourage
early settlement of all issues in dispute. These two reforms are:

1. The total elimination of fault grounds
2. Early court mediation.

1. THE TOTAL ELIMINATION OF FAULT GROUNDS:

The most important substantive reform needed is to end the "blame
game" which is so often incited by fault grounds. At present
there are 14 specific grounds for divorce, namely separation
for 3 years and 13 fault grounds. The new Act proposes that
in addition to separation for one year the fault grounds of
adultery and cruelty be retained.

The sole ground for divorce should be separation. The retention
of fault grounds for divorce is undesirable and unpopular.

- (a) The evidence is overwhelming that it is undesirable to retain adultery and cruelty as grounds for divorce.

The direct result of fault grounds by encouraging the washing of dirty linen in public is obviously harmful.

However, the indirect evils of fault grounds are far more insidious. Fault grounds permit open hostilities. Spouses are provoked to attack each other by making accusations of real or perceived family "offenses". Many subtle, and not so subtle, games are played by exploiting fault grounds as negotiating ploys.

Every experienced family law lawyer has witnessed the emotional and financial havoc that so often results from spousal war games spawned by fault grounds.

- (b) Fault grounds are unpopular.

Legislation must reflect the changing enlightened views of a modern society. The Gallup Poll of February 1984 (attached as Appendix "A" hereto) is clear evidence that most Canadians want fault grounds eliminated.

This common sense attitude of the public also conforms overwhelmingly with the recommendations of divorce studies by family experts (Law Reform Commission of Canada, 1975).

2. EARLY COURT MEDIATION:

The most significant procedural omission in the Act is the lack of a requirement for early pre-trial hearings. (A pre-trial is a

form of court mediation. It is an informal settlement hearing with the spouses, their lawyers and a judicial official.) The goal of the pre-trial is not to determine "who killed the marriage". Rather, it is to settle the disputes arising from the death of the marriage e.g. custody, access, support and property division. The proposed amendments to the Act fail to deal with the urgent need for a specific procedure to encourage early settlement of all issues in dispute in contested divorces. More than 90% of divorce actions are ultimately settled before a trial. However, far too many are settled "on the court house steps" after bitter emotional battles and ruinous legal expense.

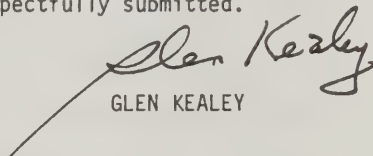
At present pre-trial hearings are generally scheduled far too late in the litigation process. Too often, late pre-trial hearings are unsuccessful because negotiating positions have hardened in the hostile climate of adversarial confrontation. The Hamilton Unified Family Court has a model pre-trial procedure. It schedules an initial pre-trial hearing normally within thirty days of an Answer being filed in a contested divorce action. This pre-trial hearing is normally held within fifty days from the commencement of a contested divorce action, before any time consuming, expensive court procedures have occurred. The track record for pre-trials in Hamilton is impressive. The Registrar of the Court estimates that 65% of all contested cases are settled at the initial pre-trial hearing and than an additional

20% are settled at a second pre-trial. A second pre-trial, if required, is normally scheduled immediately before the trial. Manitoba has implemented province wide a successful pre-trial plan patterned after Hamilton.

Early pre-trials result in substantial savings of both private and public funds. A judge at a contested divorce trial normally spends a minimum of eight hours trying a simple case. A judge on a pre-trial can usually effect a settlement in less than an hour. The classic excuse for failing to schedule early pre-trials is that there are too few judges available. This argument is demonstrably specious since early pre-trials result in a substantial saving of "judge time". Canada wide early pre-trials will literally save divorcing spouses and burdened taxpayers millions of dollars annually.

As a family law practitioner I believe the above two reforms are urgently needed to make Canada's divorce laws truly rational and humane.

All of which is respectfully submitted.



GLEN KEALEY

Glen Kealey
Barrister & Solicitor
(Practice restricted to matrimonial law)
Suite 401 - 2249 Carling Avenue
Ottawa, Ontario
K2B 7E9

Telephone: 828-7710

APPENDIX 'A'

GALLUP POLL

“Justice Minister Mark MacGuigan introduced so-called no-fault amendments to the Divorce Act to Parliament recently. Under this legislation, after one year of separation, marriage breakdown would be the sole basis for divorce. Over all, do you tend to agree or disagree with this proposed legislation?”

	AGREE	DISAGREE	DON'T KNOW
NATIONAL	64%	25%	10%
18 to 29 years	68	21	11
30 to 49 years	71	20	9
50 years and over	53	36	11
Men	66	25	8
Women	62	26	12
Single	67	24	10
Married	64	26	10
Widowed, Divorced or Separated	60	25	15

Note: Percentages may not add to 100, due to rounding.

APPENDICE «JUST-32»

MEMOIRE SUR LA LOI CONCERNANT
LE DIVORCE ET LES MESURES ACCESSOIRES - Le 18 juin 1985

AU: Greffier du Comité permanent de la justice et
des questions juridiques
180, rue Wellington
Pièce 514
Ottawa (Ontario)

DE: Glen Kealey - Avocat à Ottawa (pratique exclusive
du droit de la famille)

Un mariage défunt a droit à un enterrement simple, décent, rapide et économique.

Un grand nombre des modifications qu'on propose d'apporter à la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires (ci-après appelée la Loi) visent effectivement ce but. Néanmoins, je recommande deux autres réformes (l'une de fond, l'autre de forme) pour atténuer le caractère accusatoire des poursuites en divorce et pour favoriser le règlement expéditif des litiges. Voici ces deux réformes:

1. La suppression totale des motifs de divorce fondés sur la notion de faute.
2. Le recours hâtif aux services de médiation du tribunal.

1. LA SUPPRESSION TOTALE DES MOTIFS DE DIVORCE FONDES SUR LA NOTION DE FAUTE

La plus grande réforme de fond qu'il faut apporter consiste à mettre fin à ce jeu des torts que déclenche si souvent le système des motifs de divorce fondés sur la notion de faute. Actuellement, il existe quatorze motifs définis de divorce, soit la séparation pendant une période de trois ans et treize autres motifs tous fondés sur la notion de faute. Dans la nouvelle Loi, on ramène la période de séparation à un an, mais on conserve les motifs d'adultère et de cruauté.

Pourtant, le seul et unique motif de divorce devrait être la séparation. En matière de divorce, maintenir des motifs fondés sur la notion de faute est une mesure non souhaitable et impopulaire.

- a) Tout montre qu'il n'est pas souhaitable de conserver l'adultère et de la cruauté comme motifs de divorce. Les conséquences directes de la procédure de divorce pour motifs fondés sur la notion de faute, qui incite au lavage de linge sale en public, sont manifestement néfastes. Toutefois, ses effets indirects sont encore plus insidieux. La notion de faute ouvre la porte à l'hostilité déclarée. Elle incite en effet les conjoints à s'attaquer mutuellement en portant des accusations de torts à la famille, qui sont soit réelles soit supposées. On mène de nombreux jeux subtils, et d'autres qui le sont parfois beaucoup moins, en usant de la notion de faute pour perfectionner les stratagèmes de négociation.

Tout avocat qui a l'expérience du droit de la famille a pu constater les bouleversements émotifs et financiers qui résultent si souvent des jeux de stratégie auxquels cette procédure de divorce pousse les conjoints.

- b) La procédure de divorce pour motifs fondés sur la notion de faute est impopulaire

La législation doit être le reflet des vues éclairées d'une société moderne en évolution. Un sondage Gallup effectué en février 1984 (voir Annexe A) montre clairement que la majorité des Canadiens souhaitent la suppression des motifs de divorce fondés sur la notion de faute.

En cela, le sens commun rejoint parfaitement les recommandations qui concluent les études sur le divorce d'experts des questions de la famille (Commission de réforme du droit du Canada, 1975).

2. RECOURS HATIF AUX SERVICES DE MEDIATION DU TRIBUNAL:

La plus grave lacune de la Loi est de ne pas exiger le déroulement hâtif de procédures de médiation préalables au procès. (Les procédures préalables au procès sont une forme de médiation par le tribunal. C'est une séance informelle de conciliation à laquelle participent les époux, leurs avocats et un magistrat.) L'objectif de cette séance préalable au procès n'est pas de savoir «qui a tué le mariage», mais bien plutôt de régler les différends qui découlent du «décès» du mariage, notamment les questions de garde, d'accès, de soutien et de partage des biens. Les modifications qu'on propose d'apporter à la Loi ne règlent en rien l'urgente nécessité de prévoir une procédure précise pour favoriser le règlement hâtif de toutes les questions en litige dans les divorces contestés. Plus de 90% des poursuites en divorce sont finalement réglées avant le procès. Toutefois, un trop grand nombre le sont sur les «marches même du palais de justice» après bien des batailles amères et des frais de justice ruineux.

Les procédures préalables au procès arrivent donc beaucoup trop tard. Trop souvent, ces séances échouent parce que les positions de négociation ont eu le temps de se durcir dans le climat d'hostilité que favorise la procédure contradictoire. Le tribunal de la famille à juridiction intégrale de Hamilton propose quant à lui un modèle de procédures préalables au procès. Il prévoit une séance initiale préalable au procès, qui a normalement lieu dans les trente jours qui suivent la présentation d'une réponse dans une poursuite en divorce où il y a contestation. On tient normalement cette séance dans les cinquante jours qui suivent le début des poursuites dans les cas de divorce contesté, et avant que le tribunal n'entreprenne un long et coûteux examen du litige. A Hamilton, ce système a eu d'excellents résultats. Le greffier du tribunal estime que 65% de tous les cas de divorce contesté sont réglés dès la première audience préalable au procès et que 20% le sont à la deuxième. S'il faut une seconde audience, elle précède immédiatement le procès. Au Manitoba, on a implanté avec succès dans toute la province un modèle inspiré de celui de Hamilton.

Ce système entraîne d'importantes économies tant pour les particuliers que pour l'État. Normalement, au cours d'un procès en divorce contesté, un juge doit passer au moins huit heures à régler une affaire simple. Au cours de procédures préalables au procès, il arrive généralement à un règlement en moins d'une heure. Le prétexte classique qu'on invoque pour écarter la solution des procédures préalables au procès est qu'il n'y a pas suffisamment de juges. C'est un argument spécieux, car on peut montrer que les procédures préalables au procès libèrent une grande part du temps des juges. La mise en place dans tout le pays d'un système de procédures préalables au procès permettrait aux conjoints qui veulent divorcer et aux contribuables déjà lourdement taxés d'économiser annuellement des millions de dollars.

En tant qu'avocat qui exerce sa profession dans le domaine du droit de la famille, je crois que ces deux réformes sont urgentes pour humaniser et rationaliser la législation canadienne en matière de divorce.

Respectueusement soumis

(Original signé par)

GLEN KEALEY

Glen Kealey
Avocat
(Pratique exclusive du droit de la famille)
Pièce 401 - 2249, avenue Carling
Ottawa (Ontario)
K2B 7E9

No de téléphone: 828-7710

ANNEXE «A»

S O N D A G E G A L L U P

«Le ministre de la Justice, l'honorable Mark MacGuigan, a récemment proposé au Parlement des modifications à la Loi sur le divorce qui permettraient le divorce par consentement mutuel. Aux termes de ce projet de loi, après un an de séparation, l'échec du mariage deviendrait un motif suffisant. Êtes-vous plutôt favorable ou défavorable à ce projet de loi?

	FAVORABLE	DEFAVORABLE	SANS OPINION
MOYENNE NATIONALE	64%	25%	10%
18 à 29 ans	68	21	11
30 à 49 ans	71	20	9
50 ans et plus	53	36	11
Hommes	66	25	8
Femmes	62	26	12
Personnes seules	67	24	10
Personnes mariées	64	26	10
Veufs et veuves, personnes divorcées ou séparées	60	25	15

Remarque: Parce qu'on les a arrondis, les pourcentages peuvent ne pas donner un total exact de 100.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Glen Kealey, Ottawa Lawyer.

*From the Organization for the Protection of Children's Rights
of Canada:*

Mr. Riccardo Di Done, President.

M. Glen Kealey, avocat d'Ottawa.

*De l'Organisation de la sauvegarde des droits des enfants du
Canada:*

M. Riccardo Di Done, président.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 36

Tuesday, June 18, 1985

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 36

Le mardi 18 juin 1985

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief

CONCERNANT:

Projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les
mesures accessoires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Blaine A. Thacker

Vice-Chairman: Pierre H. Cadieux

MEMBERS/MEMBRES

Patrick Boyer
Pauline Browes
Roger Clinch
Mary Collins
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Rob Nicholson
John V. Nunziata
Alan Redway
Joe Reid
Svend J. Robinson
Chris Speyer
Maurice Tremblay

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Blaine A. Thacker

Vice-président: Pierre H. Cadieux

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vincent Dantzer
François Gérin
Robert Horner
J. Robert Howie
Jim Jepson
Robert Kaplan
Alex Kindy
Allan Lawrence
Margaret Anne Mitchell
André Ouellet
John Reimer
Reginald Stackhouse
Bernard Valcourt
Pierre H. Vincent
Ian Waddell

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 18, 1985
(39)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 8:02 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Rob Nicholson, Joe Reid, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

Alternates present: Jim Jepson, Robert Kaplan and John Reimer.

In attendance: Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Conference of Catholic Bishops: Most Rev. James MacDonald, Bishop of Charlottetown, Prince Edward Island; Rev. William T. More, Director of the Family Ministry Office for the Roman Catholic Archdiocese of Ottawa and Dr. Hans W. Daigeler, Pastoral Team Member.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Most Rev. James MacDonald made a statement.

Rev. William T. More made a statement.

The witnesses answered questions.

At 9:42 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m., Wednesday, June 19, 1985.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 JUIN 1985
(39)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 20 h 02, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Rob Nicholson, Joe Reid, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

Substituts présents: Jim Jepson, Robert Kaplan, John Reimer.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Mildred J. Morton, attachée de recherche.

Témoins: De la Conférence des évêques catholiques du Canada: Mgr James MacDonald, évêque de Charlottetown, Île du Prince-Édouard; Rév. William T. More, directeur du «*Family Ministry Office for the Roman Catholic*», archidiocèse d'Ottawa; M. Hans W. Daigeler, membre de l'équipe pastorale.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Son Excellence Mgr James MacDonald fait une déclaration.

Le Rév. William T. More fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

A 21 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'au mercredi 19 juin 1985, à 15 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, June 18, 1985

• 2003

The Chairman: Order, please.

We are resuming consideration of Bill C-47, an Act respecting divorce and corollary relief.

We are on clause 2, and I am very much honoured to welcome the delegation from the Canadian Conference of Catholic Bishops. We have as our primary witness tonight the Most Rev. James MacDonald, Bishop of Charlottetown, Prince Edward Island.

Reverend Father, we welcome you tonight. Having spoken with you earlier, I would very much appreciate it if you would first introduce your fellow witnesses and people to whom we can ask questions, and if you would not mind just reading the first eight pages of your brief it will be immensely helpful to us in getting it on the transcript record. So welcome, and you have the floor, sir.

Most Rev town, P.E.I.: Canadian Conference of Catholic Bishops): With me are Dr. Hans Daigeler from the office of the Canadian Conference of Catholic Bishops and Father More from the Family Life Office for the Archdiocese of Ottawa.

If I may begin, then, I will begin reading the introduction to our brief.

Over the last decade we have seen a dramatic rise in the number of divorces in this country and its consequences have brought considerable change to Canadian society. As the recent Statistics Canada report, *Divorce, Law and the Family in Canada* argues, it is therefore clearly time to assess the phenomenon of divorce in Canada in those years subsequent to the passage of the 1968 act. In our view, this review should focus on how we can collectively foster the well-being of families and prevent marriage breakdown.

• 2005

Measures that strengthen family values should have priority for the government, whereas measures that will facilitate the dissolution of marriage are of less importance. At the very least, these latter measures should only be adopted if they are placed within the context of firm government commitments to strengthen marriage and the role of family in our society.

We are conscious of the fact that all three parties have expressed agreement with the principles of the present proposals. Nevertheless, we trust that your committee will still seriously consider our reflections before submitting its final recommendations to Parliament.

For the most part our concerns have already been expressed in our 1977 brief to the Hon. Ronald Basford and again in

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 18 juin 1985

Le président: Je déclare la séance ouverte.

Nous reprenons l'étude du projet de loi C-47, loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Nous en sommes à l'article 2, et j'ai le plaisir et l'honneur d'accueillir aujourd'hui une délégation de la Conférence des évêques catholiques du Canada. Nous avons comme premier témoin ce soir monseigneur James MacDonald, évêque de Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard.

Monseigneur, nous vous souhaitons la bienvenue parmi nous. Ayant eu la possibilité d'échanger déjà quelques paroles avec vous, j'aimerais que vous nous présentiez vos collaborateurs, et les personnes auxquelles nous pouvons adresser nos questions. Si vous voulez, vous pourriez également lire les huit premières pages de votre mémoire, qui seront ainsi enregistrées. Bienvenue, monseigneur, vous avez la parole.

Son Excellence Monseigneur James MacDonald (Évêque de Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, Conférence des évêques catholiques du Canada): À ma droite, tout de suite, se trouve M. Hans Daigeler, du Bureau de la conférence des évêques catholiques du Canada, ainsi que le Père More, du *Family Life Office*, de l'archidiocèse d'Ottawa.

Si vous voulez, je vais donc lire l'introduction de notre mémoire.

Au cours des 10 dernières années, nous avons assisté à une augmentation radicale du nombre des divorces, phénomène qui a profondément marqué la société canadienne. Comme le soulignent les auteurs d'un récent rapport de Statistique Canada intitulé *Divorce: La loi et la famille au Canada*, il est temps d'entreprendre l'analyse des divorces qui ont eu lieu au Canada dans les années suivant l'adoption de la loi de 1968. À notre avis cette analyse devrait porter sur la façon dont, en tant que collectivité, nous pouvons assurer le bien-être des familles et éviter l'échec du mariage.

Le gouvernement devrait donner la priorité aux mesures qui permettent de renforcer les valeurs familiales, et accorder moins d'importance à celles qui facilitent la rupture du mariage. Tout au moins, ces dernières ne devraient être adoptées que si, par ailleurs, le gouvernement s'engage fermement à consolider l'institution du mariage et le rôle de la famille dans notre société.

Nous savons que les trois partis politiques approuvent les principes sous-jacents au projet de loi. Quoi qu'il en soit, nous espérons que le Comité prendra sérieusement en considération nos réflexions, avant de soumettre ses recommandations finales au Parlement.

Dans l'ensemble nos préoccupations ont déjà été exprimées dans le mémoire que nous avons présenté en 1977 à l'honorable

[Texte]

Bishop Sherlock's December 19, 1983 letter to the Hon. Mark MacGuigan.

Most Canadians recognize that stable marriages and families contribute greatly toward their personal well-being and that marriage breakdown causes much pain and hardship for the people involved. Thus, even from the limited perspective of people's individual interest, we can strongly argue for wholesome and enduring marriages and family relationships.

However, the suffering brought about by marriage breakdown extends not only toward the marriage partners and their children but to society at large. Marriage is the major institutional foundation of our society and the family is the basic unit in society. Its widespread dissolution poses serious problems for society.

The authors of the Statistics Canada report fail to draw the appropriate conclusions from their own premises, but they nevertheless recognize this vital relationship between divorce and social development when they acknowledge that divorce is a significant social event with many economic and social consequences for society.

We cannot accept, therefore, any reform proposals that would seem to regard marriage as no more than a private contract between two individuals that could be dissolved at will. Marriage is by no means a private affair but an eminently social event and undertaking. There is serious public interest in the perpetuation and reinforcement of the institution of marriage. Neither at the beginning of marriage nor at its end can the state be simply a gatekeeper as the Statistics Canada report would have it.

In view of these considerations, we cannot accept the frequently voiced statement that the purpose of divorce reform is to follow the evolution of social realities. As all law enacted by Parliament, divorce law should help us understand and live our responsibilities to one another by affirming society's fundamental values. Good laws should support our fundamental institutions, educate us about our values and assist us to be just in our relationships.

The Law Reform Commission's report on criminal law supports this philosophy where law serves to underline those values necessary or else important to society. When acts occur that seriously transgress essential values, like the sanctity of life, society must speak out and reaffirm those values. This general philosophy of law, we suggest, strongly should inspire all legislation dealing with marriage and the family.

So far we have argued that for the state's inherent interest in marriage stability and therefore also in its dissolution. We will now consider how this concern may be expressed in the legal process of divorce.

Speedier divorce proceedings, so the argument goes, will eliminate much of the suffering that comes from the present adversarial approach. We would be happy, as we stated in 1977, to eliminate all vindictiveness and pain in the courts and advocate forgiveness and reconciliation were it possible.

[Traduction]

Ronald Basford, ainsi que dans la lettre adressée le 19 décembre 1983 par Monseigneur Sherlock à l'honorable Mark MacGuigan.

La plupart des Canadiens reconnaissent que la stabilité de la vie de couple et de la famille contribue largement à leur bien-être et que l'échec d'un mariage s'accompagne généralement de souffrances et de difficultés pour les personnes directement en cause. Aussi, même à s'en tenir au strict intérêt des individus, on peut prendre fermement parti pour la stabilité des liens du mariage et de la famille.

Toutefois, ce ne sont pas uniquement les conjoints et leurs enfants qui souffrent de la rupture d'une union, mais aussi l'ensemble de la société. Le mariage est le principal fondement de notre société et la famille en est la cellule de base. La multiplication des divorces pose donc de graves problèmes à l'ensemble de cette société.

Les rédacteurs du rapport de Statistique Canada ne vont pas jusqu'au bout de leur raisonnement, mais ils reconnaissent tout de même l'interdépendance qui existe entre progrès social et divorce, puisqu'ils admettent que celui-ci a de multiples répercussions économiques et sociales.

Nous ne pouvons donc accepter aucune proposition de réforme qui voie dans le mariage seulement un contrat privé que deux particuliers peuvent résilier à leur gré. Le mariage n'est absolument pas une affaire privée, c'est un acte éminemment social. La société a sérieusement intérêt à perpétuer et à renforcer cette institution, et contrairement à ce que prétendent les auteurs du rapport de Statistique Canada, l'État ne peut se contenter d'un rôle de «contrôleur» à l'entrée ou à la sortie du mariage.

Aussi, nous ne pouvons accepter la thèse souvent défendue selon laquelle la réforme du divorce doit calquer l'évolution sociale. Comme toute autre loi du Parlement, celle-là devrait nous aider à comprendre et à assumer nos responsabilités les uns envers les autres, tout en confirmant les valeurs fondamentales de la société. On attend d'une bonne loi qu'elle renforce nos institutions fondamentales, qu'elle nous enseigne nos valeurs, et nous aide à être justes dans nos rapports à autrui.

La Commission de réforme du droit, dans son rapport sur le droit pénal, approuve le principe selon lequel la loi fait ressortir les valeurs indispensables, ou du moins importantes, pour l'avenir de la société. Lorsque certains actes portent gravement atteinte aux valeurs essentielles, au caractère sacré de la vie par exemple, la société doit s'y opposer et réaffirmer ces valeurs. Toutes les lois touchant au mariage et à la famille devraient donc s'inspirer de ce principe général.

Jusqu'ici nous avons expliqué l'importance que revêtent la stabilité du mariage et les modalités de sa dissolution. Nous allons voir maintenant comment s'exprime cet intérêt vital dans la procédure de divorce.

Certains pensent que l'accélération de cette procédure suffirait à rendre supportable cette situation douloureuse. Comme nous l'avons déjà dit en 1977, nous ne pourrions que nous féliciter que l'on pardonne et se réconcilie, et que les procès aient lieu dans la sérénité et la compréhension. Toute-

[Text]

However, it seems reasonable to assume that the dissolution of such a profound and intimate relationship as marriage will always bring about a measure of pain, bitterness and disappointment.

• 2010

In this regard it is important to note that introducing no-fault divorce and divorce on demand does not appear to have proven in other jurisdictions to be the magic formula for humanizing divorces. It would seem there are still horrendous battles over child custody, including increasing numbers of kidnappings, and the battles over property continue also with even greater negative impact for women than before.

Simplified access to divorce without an equal commitment to marriage support measures will do little in the long run to diminish personal anguish. It is our considered opinion it will in fact add to people's suffering, as it will further erode respect for permanency in marriage, encourage people to seek divorce rather than trying to improve their marital relationship and let them hasten into second marriages without serious reflection on their own life history.

In view of these considerations, we strongly urge you to maintain for all divorce cases a court hearing presided over by a judge. Marriage would be seriously endangered if we profess it to be the foundation of our society and yet make it possible to terminate it by a simple administrative fiat. A contract with society is involved, and marriage should not be terminated as if it were only a private contract.

Before we go on to propose certain avenues for reform of the present divorce laws, we wish to reiterate our primary concern for strengthening marriage in family life. First of all, it is obvious that marriage breakdowns are related to such factors as insufficient preparation and the age at which couples marry. The need for more marriage preparation courses was already contained in the joint church statement on divorce presented to the Minister of Justice in 1967. Lifelong marriage is the ideal for which those intending marriage should be adequately prepared in their parental home and through educational programs in schools and various other agencies. These agencies should have support from the public purse to aid and augment private initiative.

Churches and various service agencies are attempting to assist couples, but a greater concentrated effort is needed in this urgent matter. We ask, therefore, that public authorities at all levels, in dialogue with religious groups and other interested organizations, give more effective support to marriage education programs.

Another reason for marriage breakdown is the stress placed on people by low income and lack of job opportunities. Our collective willingness to develop policies and programs that will attack and remove the socio-economic roots of marriage

[Translation]

fois, il est vraisemblable de la rupture d'un lien aussi profond et intime que celui du mariage s'accompagnera toujours de souffrance, d'amertume et de déception.

A ce sujet il est tout de même important de faire remarquer que le divorce à l'amiable ou le divorce à la demande, là où ils sont possibles, n'ont pas eu l'effet de formule magique qu'on en attendait. Ainsi, la garde des enfants est encore l'occasion d'affreux conflits, et les disputes qui entourent le règlement de séparation des biens ont pour les femmes des conséquences encore plus néfastes qu'avant.

Simplifier la procédure de divorce, sans rien faire par ailleurs pour renforcer les liens du mariage, n'allègera pas, à long terme, la détresse des couples concernés. Nous pensons au contraire, après mûre réflexion, que cela ne contribuera qu'à accroître leur souffrance, à désacraliser encore plus la permanence des liens du mariage, à encourager au divorce plutôt qu'à améliorer les relations conjugales et à précipiter les conjoints vers d'autres unions, avant même qu'ils aient eu le temps de réfléchir à leur évolution.

Aussi, nous vous exhortons vivement à exiger que toutes les procédures de divorce continuent à se plaider devant un tribunal présidé par un juge. L'institution du mariage risque d'être gravement menacée si, au moment même où nous professons qu'elle est le fondement de notre société, nous permettons que ce contrat puisse se résilier sur simple décision administrative. Or, il s'agit ici d'un contrat avec la société, et on ne devrait pas pouvoir y mettre fin comme a n'importe quel contrat privé.

Avant de vous proposer un certain nombre de réformes des lois actuelles sur le divorce, nous tenons à rappeler que notre objectif essentiel est bien de renforcer les liens conjugaux et familiaux. Tout d'abord il ne fait aucun doute que la mauvaise préparation à la vie conjugale et l'âge auquel l'union est contractée sont des facteurs d'échec possible. Voilà pourquoi, dans leur déclaration commune sur le divorce soumise au ministère de la Justice en 1967, les Églises ont insisté sur la nécessité de cours de préparation au mariage. L'idéal est le mariage à vie. C'est à cela que les candidats devraient être préparés, d'abord dans leur famille, et ensuite par des programmes d'éducation dispensés par les écoles ou d'autres organismes. A cet effet des crédits publics devraient être prévus pour aider ces organismes et renforcer l'initiative privée.

Bien que les Églises et divers organismes de services tentent d'aider les couples, il est urgent que l'on fasse davantage en ce sens. Voilà pourquoi nous demandons que les autorités, à tous les paliers, dans leur dialogue avec les groupes religieux et autres organismes intéressés, appuient plus efficacement la mise sur pied de programmes de préparation au mariage.

Il est évident que les personnes les plus défavorisées du point de vue de l'emploi et du revenu, sont soumises à des tensions qui nuisent à la stabilité du mariage. On pourra donc mesurer la valeur que le Canada accorde à la vie familiale aux efforts qu'il consacrerait à l'élaboration de politiques et programmes

[Texte]

breakdowns will be a further test of how we value family life in Canada.

Finally, we are all asked to foster, in government and business, in our social and cultural environment, and in all our planning, those moral values which nourish the primary relationships of husbands, wives, and children. With regard to the specific legislative proposals at hand, we agree with the Statistics Canada report that the legal process should serve positive social ends more clearly and effectively; however, this praiseworthy objective will not be achieved by simply designing a procedure that would more fully match the already difficult social process of transition from the married state to the unmarried state.

Divorce procedures should first of all be directed towards establishing in an impartial manner whether the marriage in question is indeed irreversibly broken. We should take very seriously the contention that many people rush into divorce before putting a special effort into making their marriage work. In our view, it should therefore be mandatory for the partners in question to have recourse to qualified marriage counsellors before any court proceedings could be initiated. Indeed, consideration might be given to judges concluding irreversible marriage breakdown only having heard the witness of qualified and possibly licensed marriage counsellors.

The help of these professionals should also be sought for establishing the reasons for marriage breakdown, a positive responsibility quite different from the present fault-finding requirement.

• 2015

If the court were to establish, as much as humanly possible, the objective reasons for marriage breakdown, people could be helped to analyse their past actions, assume their responsibilities in life, and avoid similar suffering in the future. As the Manitoba Catholic Women's League in their 1977 brief to the provincial government said, what the law should do is to assist people to understand the why of their marital breakdown and hopefully discover certain realities about themselves which will encourage a sense of responsibilities enabling them to enter into more meaningful, realistic personal unions, if and when they occur.

Such an innovative vision of the role of the divorce procedures would not only reduce the traumatic effects of the adversarial process but would make the legal process serve positive social ends more clearly and effectively. Experience in our own communities and general statistics tell us that second marriages fail more often than first marriages. Society should therefore do everything in its power to help people learn from their life experiences and not rush into second marriages; an unfortunate reality that may happen increasingly in the future if divorce can be granted after one year of separation.

In concluding, we would like to urge you in your unique responsibilities as members of the House Committee on Justice and Legal Affairs to resist the attempts further to privatize

[Traduction]

s'attaquant véritablement aux origines socio-économiques de l'échec des unions.

Finalement, il nous appartient à tous de défendre, dans le secteur public ou privé, dans notre environnement socio-culturel et dans l'agencement de nos projets, les valeurs morales qui favorisent les relations entre maris, femmes et enfants. En ce qui concerne le projet de loi à l'étude, nous pensons, à l'instar des rédacteurs du rapport de Statistiques Canada, que l'on doit faire du droit un meilleur instrument de progrès social. Mais cela ne consiste certainement pas à essayer de masquer les difficultés que l'on rencontre au moment de cette transition qu'est le divorce.

Dans une procédure de divorce, on devrait d'abord avoir pour objectif d'établir de façon impartiale si oui ou non le mariage en question est irrémédiablement compromis. Il est effectivement indéniable qu'un très grand nombre de personnes décident de divorcer sans avoir d'abord véritablement essayé de sauver leur union. À notre avis il faudrait obliger les conjoints à avoir recours à des conseillers matrimoniaux compétents avant de leur permettre d'opter pour la procédure de divorce. On pourrait peut-être même exiger que les juges n'accordent celui-ci qu'une fois entendu l'avis d'un conseiller matrimonial compétent, et peut-être même titulaire d'une licence.

On pourrait également faire appel au service de ces conseillers pour essayer de tirer au clair les raisons de l'échec; il s'agirait ici d'une démarche constructive très différente de la procédure actuelle, centrée autour de la notion de tort.

Si les tribunaux étaient chargés de déterminer, de la façon la plus humaine qui soit, les raisons objectives de l'échec d'une union, les intéressés pourraient apprendre à analyser leurs actes passés, mieux assumer leurs responsabilités, et éviter ainsi de retomber dans les mêmes errements. Comme le disait la *Manitoba Catholic Women's League*, dans le mémoire qu'elle présentait au gouvernement du Manitoba en 1977, la loi doit aider les gens à comprendre pourquoi leur mariage est un échec et, si possible, à mieux se connaître de façon à développer leur sens des responsabilités et éventuellement à prendre des décisions réalistes et à conclure des unions véritablement porteuses de sens.

Dans cette nouvelle perspective, la procédure de divorce aurait pour effet non seulement d'atténuer les effets traumatisants de cette épreuve, mais aussi de transformer la procédure judiciaire en instrument de progrès social. L'expérience de nos communautés, et les statistiques générales, montrent que les deuxièmes mariages sont plus souvent voués à l'échec que les premiers. La société doit donc faire tout son possible pour aider les gens à tirer profit de leur expérience et à ne pas se précipiter dans une deuxième union; ce phénomène malheureux risque de prendre de l'ampleur, si l'on accorde le divorce après une année de séparation seulement.

En conclusion, nous demandons instamment aux membres du Comité de la Justice et des questions juridiques de la Chambre, de s'opposer aux tentatives actuelles visant à faire

[Text]

marriage and its dissolution. Instead, we ask you to use the shortcomings of the present divorce procedures as an opportunity for government to strengthen family life in Canada and to take the time needed for deciding on divorce procedures that will emphasize reconciliation, conciliation, and personal renewal.

Specifically, we would like to recommend that all three parties commit equal efforts in time and human resources in trying to protect the family bond as were given to changing the present divorce proceedings.

In conjunction with the new divorce laws, firm government measures should be put in place to strengthen marriage and family life in Canada, such as increased support for adequate marriage preparation and counselling, especially for the preparation and counselling of divorced people who are planning to remarry, better provisions for child care for parents working within or outside the home, and improved family allowances.

These policy commitments should be expressed in major additions to the present legislation, or through the introduction of corollary legislation.

The establishment of unified family courts should be encouraged in all jurisdictions.

Recourse to marriage counsel should be made mandatory before a divorce can be granted.

A formal hearing by a specially qualified judge should be maintained for all divorce cases.

The presiding judge, through recourse to qualified resource people, should attempt to establish the reasons for marriage breakdown, with a view to helping the couples in question make a fresh start in their lives, whether as single people or in a future second marriage.

The Chairman: Thank you very much, Father.

Father More, do you have any comments you would like to add to the record?

Reverend William T. More (Director of the Family Ministry Office for the Roman Catholic Archdiocese of Ottawa): My concern, of course, is reflected in this brief. My particular concern is second marriages. If a person gets a divorce after a year, that person may rush into a second marriage too soon; and if that is the case, then we will see a lot of second-marriage breakdowns, which I am very much afraid of.

The Chairman: We will go, then, into questioning. Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan: I would like just to say for myself, and I suppose for the other members of the committee, that we are very grateful to you for appearing before us and expressing your views, which are critical of some of the basic principles of this proposed legislation, but which are important for us to hear. I do not think any of us would disagree—certainly I would not—that marriage is the fundamental institution on which Canadian society is built, and also that it is not and should never be viewed as a private contract.

[Translation]

du mariage et de sa dissolution un acte purement privé. Nous leur recommandons de profiter des insuffisances du droit actuel en matière de divorce pour redonner force et vie à la famille au Canada, et de prendre le temps d'élaborer une nouvelle procédure mettant l'accent sur la réconciliation, l'entente et la croissance personnelle.

Nous recommandons notamment que les trois parties engagées dans cette procédure de révision mettent autant d'ardeur à protéger la famille que l'on en a mis à modifier le droit du divorce.

À l'adoption de nouvelles dispositions sur le divorce, le gouvernement devrait ajouter des mesures visant à renforcer le mariage et la vie familiale au Canada, en donnant notamment plus d'importance à la préparation au mariage et à la consultation matrimoniale (notamment pour les personnes divorcées qui prévoient de se remarier), en améliorant le système de garderies—que les parents travaillent à la maison ou à l'extérieur—et le régime d'allocations familiales.

Ces engagements de principe devraient se traduire par des modifications importantes au projet de loi actuel, ou par la rédaction d'un projet de loi connexe.

On devrait également demander que soit créé dans toutes les provinces des tribunaux familiaux unifiés.

Pour que le divorce soit accordé, il devrait être obligatoire que les intéressés aient consulté un conseiller matrimonial.

Toutes les causes de divorce devraient être entendues par des juges compétents en la matière.

Le juge, présidant l'audience, devrait tenter de déterminer, avec l'aide de personnes-ressource compétentes, les motifs de la rupture, en vue d'aider les conjoints à prendre un nouveau départ, comme célibataires ou partenaires d'une nouvelle union.

Le président: Merci beaucoup, Monseigneur.

Père More, auriez-vous quelque chose à ajouter?

Le Révérend William T. More (directeur du family Ministry Office, de l'Archidiocèse catholique d'Ottawa): Ce mémoire reflète parfaitement mes préoccupations. Celles-ci concernent surtout les deuxièmes mariages. Le risque, après un divorce, est que la personne ne se précipite trop tôt dans une deuxième union; dans ce cas, celle-ci est souvent vouée à l'échec, c'est ce que je crains.

Le président: Nous allons alors passer à la période des questions. Monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Je voudrais dire, en mon nom personnel mais également au nom des autres membres du Comité, que nous vous sommes très reconnaissants d'avoir bien voulu répondre à notre invitation; même si votre témoignage est assez critique sur les principes sous-tendant ce projet de loi, il est important que nous vous entendions. Personne ici ne contestera—en tout cas pas moi—que le mariage est une des institutions fondamentales de la société canadienne, et que effectivement il ne devrait jamais être considéré comme un contrat privé.

[Texte]

• 2020

It is a status, and those who enter marriage cannot settle the terms as much as one does in a private contract but things go with marriage, a Catholic marriage or a secular marriage, that the society expects and holds both partners accountable for as they share their lives together and raise their family.

So it is not a private contract, but I know that the differences are that I do not feel and my party does not feel that marriage is strengthened by difficult and inaccessible divorce procedures. We feel that divorce is looked to by people when their marriage is broken up and that we have to try and find a humane method of permitting divorces to occur, as much as we would prefer that they did not, as much as we would prefer that the status of marriage, which is a corner-stone of Canadian society, be respected and be reinforced.

So I have appreciated hearing your views. I wondered if you wanted to speak at all, for example, about the custody provisions, the concept which is put forward in the legislation that the interests of the child are the paramount consideration when a divorce is contemplated and when a divorce is granted, in relation to that child, and perhaps some of the other aspects of the legislation.

I must say that I very much appreciate your willingness to deal, as you have dealt, with a number of the features of the legislation that are premised on a divorce being granted, the second marriage and so on, which I think is valuable for those of us who have the responsibility of deciding how divorces should be enabled in this kind of complex and heterogeneous society we live in.

Bishop MacDonald: I do not think we mean to say that divorces should be made more difficult to come by. I think we mean to say that before they are granted more should be done to try and either salvage the marriage and/or prepare the person for exit from the marriage. It seems to us that one needs almost as much assistance leaving the marriage as one does entering it. I do not think we are arguing that divorces should not be granted. We are arguing that there should be available for the couple more mandatory advice from people who are capable of counselling them.

Mr. Kaplan: In the Catholic education system is there a lot of emphasis placed on marriage preparation courses?

Bishop MacDonald: Yes. As far as I know, every diocese has marriage preparation courses, and in most dioceses, if not all, they are practically mandatory. Even with this insistence, Catholic marriages break up.

Mr. Kaplan: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Kaplan.

Mr. Robinson, 15 minutes.

Mr. Robinson: Thank you very much.

[Traduction]

C'est le fondement même de la Société canadienne et il ne devrait jamais être considéré comme un contrat privé. Il s'agit d'un statut. Ceux qui entrent dans le mariage ne peuvent pas en arrêter les termes comme lorsqu'ils signent un contrat privé; il y a certains éléments qui sont inhérents au mariage, à un mariage catholique, auxquels la société s'attend, et les deux partenaires qui sont appelés à vivre ensemble et à élever une famille en sont tenus pour responsables.

Il ne s'agit donc pas d'un contrat privé, je connais la différence, mais comme mon parti, j'estime qu'en compliquant et en multipliant les procédures de divorce on ne renforce pas le mariage. Nous estimons que, lorsque les gens qui envisagent le divorce, leur mariage est déjà brisé; nous devons donc trouver une méthode de divorce qui soit humaine, même si nous voudrions pouvoir nous en passer. C'est vrai, le mariage est la pierre angulaire de la société canadienne et doit être respecté et renforcé.

J'ai donc beaucoup apprécié votre point de vue; je me demande si vous avez quelque chose à dire sur la garde des enfants, sur le principe voulant que l'on tienne compte avant tout de l'intérêt de l'enfant.

J'apprécie également que vous ayez abordé les principes sous-tendant l'octroi du divorce et l'éventualité d'un second mariage etc. Pour nous, qui sommes appelés à légiférer dans cette société complexe et hétérogène qui est la nôtre, cela sera très utile.

Monseigneur McDonald: Nous voudrions que les divorces soient plus difficiles à obtenir. Avant d'accorder un divorce, il faudrait faire tout ce qui est possible pour sauver le mariage et—ou préparer la personne a quitté l'état de mariage, car il nous semble que les gens ont autant besoin d'aide quand ils quittent l'état de mariage que quand ils y entrent. Nous ne prétendons pas que le divorce doit être refusé. Simplement, le couple qui veut divorcer devrait être tenu de consulter un conseiller matrimonial ayant compétence pour les aider.

M. Kaplan: Dans le système catholique, on insiste beaucoup sur les cours de préparation au mariage?

Monseigneur McDonald: Oui. Que je sache, chaque diocèse a des cours de préparation au mariage et, dans la plupart des diocèses, sinon plus, ils sont pratiquement obligatoires. Comme vous le savez, même dans ces conditions, les mariages se défont.

M. Kaplan: Merci.

Le président: Merci, monsieur Kaplan.

Monsieur Robinson, 15 minutes.

M. Robinson: Merci beaucoup.

[Text]

Mr. Kaplan: Reverend, did you want to add something?

• 2025

Rev. More: Perhaps I should mention where I am coming from, as they say. I have been in marriage preparation for about 10 years. I also have been in divorce ministry for about 10 years, and in preparation for remarriage for about 10 years. These years were not one after the other.

It is not just a Catholic issue, Mr. Kaplan. It is an issue for all the people of Canada. I have been making comparisons with people who are divorced and who come to me and tell me what was lacking in their marriage preparation. I was very happy to realize that what was lacking in their marriage preparation we were doing. That was a plus. On the other hand a lot of things we did in the ministry to the separated and divorced... the persons were telling me they wished they had known that, they wished they had received that so many years ago. Of course, hindsight is always beautiful. It made me think it is very important to have adequate—and I think the very word is in the brief—adequate marriage preparation for everyone.

When recently the suggestion was made from the government—at least it was mentioned—to have mandatory marriage preparation in Canada, I thought it was a good suggestion. I do not know how to put it into practice, because that would be very difficult, I think. But at least the Government of Canada indicates it is willing to do something, it is willing to make suggestions for better marriages, rather than going to quick divorce.

Mr. Kaplan: One way to do it, one way it is being done, is to have it in the curricula of schools. Unfortunately, I think only the Catholic school system has it in the Province of Ontario, to my knowledge. It is very regrettable.

I have had a lot of experience with young offenders and the kinds of families they come from, the kinds of values they have. I was very much in favour of life skills programs in penitentiaries, which taught inmates, a very large percentage of them, for the first time what a normal family life was like: what you got out of it, what the values were. I regretted very much when the present government cancelled these life skills programs. I hope they will...

I would hope with the Catholic school system in the Province of Ontario getting the kind of support it should have been having all along some of the ideas of social values and family values that are emphasized in your education will be picked up in the public school system and they will not be shy about trying to teach values in addition to subjects and knowledge to the people over whom they have custody for so many years as they are growing up.

[Translation]

M. Kaplan: Mon père, vous aviez quelque chose à ajouter, n'est-ce pas?

Le R.P. More: Je devrais peut-être vous dire d'où je viens, comme on dit. Je me suis occupé de préparation au mariage pendant une dizaine d'années. Dans mon ministère, je me suis également spécialisé dans le divorce pendant une dizaine d'années, et également dans la préparation au remariage, dix ans également. Toutes ces périodes n'étaient pas à la suite les unes des autres.

Monsieur Kaplan, à mon sens, il ne s'agit pas uniquement d'un problème catholique. C'est un problème pour toute la population du Canada. J'ai eu l'occasion de faire des comparaisons parmi les gens divorcés qui viennent me voir et qui me disent que ce qui a manqué dans leur mariage, c'est la préparation. Je me suis rendu compte que ce que nous faisons, la préparation au mariage, c'était précisément ce qui leur manquait, c'était encourageant. D'autre part, nous avons beaucoup de programmes à l'intention des personnes séparées et divorcées, et les gens qui venaient me voir me disaient qu'ils auraient aimé le savoir plus tôt, qu'ils auraient aimé en profiter plusieurs années auparavant. Evidemment, à posteriori, les choses sont toujours plus faciles.

Mais tout cela m'a fait penser à quel point il est important de donner à tous une préparation au mariage suffisante. Le terme est dans le mémoire. Tout récemment, le gouvernement a parlé de préparation au mariage au Canada, de préparation obligatoire, et à mon sens, c'est une bonne suggestion. Je ne sais pas comment il convient de la mettre en pratique, je sais que c'est difficile, mais le gouvernement du Canada indique au moins qu'il est prêt à faire quelque chose, prêt à faire des suggestions pour améliorer les mariages et recourir moins souvent à des divorces rapides.

M. Kaplan: Il y a une solution, cela se fait déjà, c'est d'inscrire cela au programme des écoles. Malheureusement, je pense que seules les écoles catholiques dans la province de l'Ontario le font. C'est regrettable.

J'ai une grande expérience des jeunes délinquants, je sais de quelle sorte de familles ils viennent, je sais quelles sont leurs valeurs. Dans les pénitenciers, il y avait des programmes qui enseignaient aux détenus comment améliorer la qualité de leur vie personnelle et qui me semblaient excellents, pour beaucoup d'entre eux, c'était un premier contact avec une vie de famille normale. On leur enseignait ce qu'on pouvait en tirer, quelles étaient les valeurs, et j'ai beaucoup regretté que le gouvernement actuel ait annulé ces programmes. J'espère qu'ils...

J'espère que les écoles catholiques de la province de l'Ontario sont soutenues autant qu'elles le méritent, j'espère que les écoles publiques reprendront certaines valeurs sociales et familiales à l'honneur dans votre système scolaire. J'espère qu'elles n'hésiteront pas à enseigner des valeurs, en plus des matières académiques, à tous ces jeunes dont elles ont la garde pendant leurs années de croissance.

[Texte]

Mr. Robinson: I would like to join with my colleague, Mr. Kaplan, in welcoming the witnesses before the committee today, and to indicate that there are a number of areas which I believe certainly are worthy of serious consideration by this committee. It will not surprise you to hear me say I do not agree with everything in your brief, but for example your suggestion on moving towards a regime of unified family courts is a very important one, as is, I think, your emphasis on preparation for marriage.

In my own constituency of Burnaby in British Columbia there is an ecumenical project called the "Marriage Project", which is an excellent program. It of course is voluntary, as all of these programs are, although one of the churches involved insists that if a marriage is to be performed in that church, the individual must go through that program. It is an excellent one; and I think an emphasis on that kind of preparation is very important.

• 2030

I am also pleased to see you reiterating, perhaps not quite as forcefully but reiterating the concerns that were expressed by Remi De Roo and others in dealing with the socio-economic roots of marriage breakdown and some of the economic difficulties that give rise to marriage breakdown. So that, again, is a welcomed recommendation and one I am sure we will look at very seriously as a committee.

I must say I share some of the concerns that have been expressed by my colleague, by Mr. Kaplan, with respect to a number of your other recommendations. I just wanted to seek clarification on one or two of them. But before doing that, just to ask if you could perhaps clarify what the relationship is between the Conference of Catholic Bishops and the Catholic Women's League. You may be aware of the fact that the position you are taking is somewhat at variance, to say the least, with that of the Catholic Women's League. I am interested to know just what the relationship is between the two bodies.

Dr. Hans W. Daigeler (Pastoral Team Member): Bishop MacDonald has asked me to respond to that quickly. The Catholic Women's League is, of course, an independent group of Catholic women who have every right within the Catholic church to present their opinions—in fact, they are encouraged to do so—to government and to other institutions in society.

I beg to disagree somewhat that there is such a radical difference of opinion between the brief of the CWL and the position of the Bishops' Conference. The CWL agrees and so does the Bishops' Conference that the adversarial nature of the present proceedings is not what has to be maintained. There is agreement certainly with both groups that whatever can be done to humanize the procedures should be done. However, the Bishops are perhaps a little bit more critical in saying that what is presently being envisaged in the long run is not going to achieve the purpose you have set for yourselves, and that simply by providing the means that are in the present law will

[Traduction]

M. Robinson: Merci beaucoup, monsieur le président. Tout comme mon collègue, M. Kaplan, je souhaite la bienvenue à nos témoins, et j'ajoute que plusieurs sujets méritent l'attention du Comité. Vous ne serez pas surpris de m'entendre dire que je ne suis pas d'accord sur tout ce qu'il y a dans votre mémoire, mais, par exemple, votre suggestion de mettre en place un réseau de tribunaux unifiés de la famille, est importante, comme est importante votre insistance sur la préparation au mariage.

Dans ma circonscription de Burnaby en Colombie-Britannique, nous avons un projet oecuménique intitulé «*Marriage Project*». C'est un excellent programme, qui, bien sûr, est volontaire comme tous ces programmes. Remarquez, certaines Églises refusent de marier les personnes qui n'ont pas suivi ce programme. Il est excellent, et on ne saurait trop insister sur ce genre de préparation.

Je suis heureux également de vous entendre répéter, peut-être pas avec autant d'insistance, mais répéter tout de même les préoccupations par Remi Deroux, entre autres, sur les répercussions socio-économiques des mariages brisés et également sur les difficultés économiques, qui sont parfois à l'origine des échecs matrimoniaux. Encore une fois, c'est une recommandation que nous accueillons avec plaisir et que nous étudierons très attentivement.

Je partage les préoccupations de mon collègue, M. Kaplan, au sujet d'autres recommandations que vous faites, et je vais vous demander des précisions sur l'une ou l'autre. Pouvez-vous nous expliquer quelles sont les relations entre la Conférence des évêques catholiques et la Ligue des femmes catholiques. Vous devez savoir que la position que vous adoptez diffère, c'est le moins qu'on puisse dire, de celle adoptée par la Ligue des femmes catholiques. J'aimerais savoir quels sont les liens entre ces deux organismes.

M. Hans W. Daigeler (membre de l'équipe pastorale): Monseigneur MacDonald m'a demandé de répondre très rapidement à cette question. La ligue des femmes catholiques, évidemment, est un groupe indépendant de femmes catholiques qui ont le droit dans l'Église catholique de s'exprimer librement et d'intervenir auprès du gouvernement et d'autres institutions de la société; nous les encourageons même à le faire.

Je ne vois pas une telle différence d'opinion entre le mémoire de la Ligue des femmes catholiques et la position de la Conférence des évêques. La LFC reconnaît, tout comme la Conférence des évêques, la nécessité de supprimer l'aspect conflit de la procédure actuelle de divorce. Les deux groupes sont certainement en faveur de tout ce qui peut humaniser la procédure. Toutefois, les évêques font peut-être preuve d'un esprit un peu plus critique et pensent que les mesures envisagées à long terme n'atteindront pas les objectifs fixés et que les moyens prévus par la loi actuelle n'aideront pas les intéressés à éviter les erreurs du passé. Dans ce sens, la Conférence des

[Text]

not help the partners concerned, in the long run, to perhaps avoid similar mistakes in the future. In that regard, perhaps the Bishops' Conference took a little closer look than the present CWL brief, because as you will note in the appendix, if you have seen that, some other groups of the CWL itself had mentioned earlier on a very similar point that the Bishops' Conference is making, that the divorce procedures should look at the reasons, not in order to blame people, not in order to assign fault, as it were, but to help them in a positive way come to grips with their own life.

Some people, of course, have said well, this is not the role of the law. It is the position of the Bishops' Conference that it should be.

Mr. Robinson: Perhaps I can just deal with some of the specific recommendations you have made, then. You suggest at page 4 of your brief that we maintain for all divorce cases a court hearing presided over by a judge. With respect, I cannot believe that if you have observed the present nature of uncontested divorce proceedings in a courtroom, you would make that recommendation. As it stands at the present time, an uncontested divorce courtroom is a rubber stamp procedure. There is a long list of people and there are a series of mechanical steps which are gone through. It maybe takes 15 minutes. It is a very expensive procedure. Certainly the lawyers benefit from it. But it is not one which in any way, I think, contributes to any sense that this is a serious and important decision. It is more a revolving door than anything else in the case of uncontested divorces and I just cannot imagine that a suggestion that this revolving door be maintained would in any way contribute to a perception that this is, in fact, something which is a serious matter, which of course it is. But that present process—which is what you are suggesting be maintained—is not one that I think should . . . I just do not understand your argument for that. What possible benefit could there be in maintaining that kind of revolving door syndrome?

Bishop MacDonald: It is our belief that the presence of the judge making an informed judgment, in conjunction with the evidence from counsellors and so forth, would make the whole process more humane.

• 2035

Mr. Robinson: We are talking about uncontested divorces now. You are suggesting we should maintain the present system of this, you know, sort of list and whipping through in 15, 20 minutes . . .

Bishop MacDonald: No, I do not think so.

Mr. Robinson: —because that is exactly what it is now.

Bishop MacDonald: But I think that is what we want to change.

Mr. Robinson: So you are suggesting then what in the case of uncontested divorce . . .

Dr. Daigeler: Both in the case of uncontested and contested there is an agreement, yes, that the present procedure is simply rubber-stamped and not very meaningful. However, is the

[Translation]

évêques a peut-être un peu plus approfondi la question que la Ligue des femmes catholiques. D'ailleurs, comme vous le verrez dans l'annexe, un autre groupe de la Ligue des femmes catholiques a déjà souligné, comme la Conférence des évêques aujourd'hui, que la procédure de divorce devraient viser non à blâmer, non désigner un coupable, mais à aider les intéressés à se prendre en main de façon positive.

Evidemment, certains ont prétendu que ce n'était pas le rôle de la loi. La Conférence des évêques pense que ce devrait être le cas.

M. Robinson: Dans ce cas, je passe à des recommandations précises que vous faites. À la page 4 de votre mémoire, vous voulez qu'on conserve une audience de tribunal présidée par un juge pour toutes les causes de divorce. Si vous aviez eu l'occasion d'étudier la procédure actuelle de divorce non contesté, vous ne feriez pas cette recommandation. Actuellement le juge qui entend des causes de divorce non contesté a simplement un rôle d'enregistrement. Ce n'est qu'un défilement mécanique de personnes et de démarches; cela prend peut-être 15 minutes. La procédure est très coûteuse. Certes les avocats en profitent. Mais je vois mal comment cela pourrait renforcer l'idée qu'il s'agit d'une décision grave et importante. Les divorces non contestés sont accordés de façon automatique, et je ne vois pas comment cette façon de faire pourrait renforcer le sérieux d'une démarche, qui, je vous l'accorde, est grave. Aussi je ne comprends pas pourquoi vous voulez conserver cette procédure, qui ne dit absolument plus rien à personne. Quel avantage peut-on y avoir à maintenir un pareil système?

Monseigneur MacDonald: Nous pensons que le juge est en mesure de porter un jugement éclairé et, avec le témoignage des conseillers, entre autres, cela devrait rendre toute la procédure plus humaine.

M. Robinson: Mais n'oubliez pas que nous parlons des divorces non contestés. Voulez-vous vraiment maintenir le système actuel, qui fait défiler les gens à raison de 15, 20 minutes par couple?

Monseigneur MacDonald: Non, je ne le pense pas.

M. Robinson: . . . parce que c'est vraiment ce qui se passe à l'heure actuelle, c'est la situation.

Monseigneur MacDonald: Oui, mais c'est justement ce que nous voulons changer.

M. Robinson: Dans ce cas, que suggérez-vous pour les divorces non contestés?

M. Daigeler: Dans le cas des divorces non contestés comme dans celui des divorces contestés, on est généralement d'accord pour reconnaître que la procédure actuelle est un simple

[Texte]

alternative to simply eliminate that procedure, or perhaps is there an option to make that process much more meaningful by maintaining the judge. It is correct, it would require quite a different approach to the role of the judge. But as we have shown in some of the appendices, there is in fact an expectation from some people, even in uncontested divorces, that the judge take a more active and a more interested role in their particular personal case.

What we are saying is that the procedure should be made more personal rather than simply eliminating the procedure; in other words, do not throw out the baby with the bath water. I think that is the point. We are saying that we agree with you that the present system is not meaningful. However, the answer to making it more meaningful is not simply to eliminate it, but perhaps to give it a different perspective. And we are saying here that if a judge were to help the partners look at their situation in relationship with counsellors, with people who are experts in such situations—psychologists and so on—then perhaps it would be much more meaningful.

Mr. Robinson: That actually gets me right into the second major point I wanted to make, and it is of course one of the important recommendations that you make, and that is the suggestion that it be mandatory for the partners to have recourse to qualified marriage counsellors before any court proceedings could be initiated. And you even go so far as to suggest that consideration might be given to judges concluding irreversible marriage breakdown only having heard the witness of qualified and possibly licensed marriage counsellors.

The difficulty of course with that is that if the partners have been separated for a year, as is required under the provisions of this legislation, and if they are both of the view that the marriage has broken down irreconcilably—and indeed there may have been violence, there may have been adultery, there may have been a number of very serious causes for the rupture of the marriage—in those circumstances it seems to me not reasonable to tell a woman who has, for example, been beaten by her husband or treated with mental cruelty, physical cruelty, over a period of time perhaps, has left her husband and has been away from him for a year, look, you have to go through a process of counselling to determine whether or not you can end this marriage. I do not understand that recommendation, and perhaps you could explain why it is felt that is appropriate.

Bishop MacDonald: Well, first of all, I think the question of mandatory—well, it could be negotiated. I think you will notice also in the brief that we have not mentioned a time element of a year or two years or three years. I think it is highly possible that after six months in some cases a divorce could be granted. But what we are interested in is what can be done to salvage the marriage and/or have the partners in that marriage understand their situation and reflect on their lives. As a minister of religion, I have had the experience of people getting a divorce and rushing into a second marriage, and this is a whole new crop of difficulty we are going to reap, and we are beginning to reap it now. Some of it is because the people who have failed in a marriage have not—you know, there has

[Traduction]

automatisme, n'a pas grande signification. Toutefois, on peut se demander si la solution est d'éliminer cette procédure ou s'il ne vaudrait pas mieux lui rendre sa signification en conservant le rôle du juge. Mais effectivement, le rôle du juge devrait être modifié; comme nous l'avons démontré dans certaines annexes, certaines personnes, même dans le cas des divorces non contestés, s'attendent à ce que le juge joue un rôle plus actif, s'intéresse plus à leur cas particulier.

Autrement dit, il faudrait rendre la procédure plus personnelle au lieu de l'éliminer purement et simplement. Bref, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Voilà la question. Nous sommes d'accord avec vous, le système actuel n'a pas grande signification, vous avez raison. Toutefois, la solution est de le rendre plus significatif, et non de l'éliminer purement et simplement. Si le juge était en mesure d'aider les partenaires en collaboration avec les conseillers, avec les experts de ce genre de situation, les psychologues, etc, tout cela deviendrait beaucoup plus significatif.

M. Robinson: Eh bien, cela m'amène au second point que je voulais aborder, les recommandations importantes que vous faites quand vous parlez d'obliger les partenaires à s'adresser à des conseillers matrimoniaux qualifiés avant d'entamer une procédure de divorce. Vous allez même jusqu'à suggérer que le juge n'accorde le divorce qu'après avoir entendu le témoignage de conseillers qualifiés, peut-être même de conseillers matrimoniaux possédant une licence.

La difficulté, bien sûr, c'est que certains partenaires sont séparés depuis une année. Ils peuvent s'être séparés après un adultère, de la violence; la rupture du mariage peut venir de toutes sortes de causes très graves, pourtant les dispositions de cette loi obligeraient les gens à se retrouver devant un conseiller matrimonial. Dans ces circonstances, je ne trouve pas très raisonnable d'exiger d'une femme, qui peut avoir été battue par son mari, traitée avec cruauté mentale, cruauté physique, pendant longtemps parfois, d'une femme qui a quitté son mari depuis un an, qu'elle s'adresse à un conseiller matrimonial pour déterminer si, oui ou non, le mariage peut être rompu. Je ne comprends pas cette recommandation. Peut-être pourriez-vous m'en expliquer les raisons.

Monseigneur MacDonald: Pour commencer, l'aspect obligatoire peut être négocié. Vous avez observé également dans notre mémoire que nous n'avons pas parlé de délai. Vous savez, un an, deux ans, trois ans. Il est fort possible que dans certains cas un divorce soit accordé au bout de six mois, mais ce qui nous intéresse, c'est de faire tout ce qui est possible pour sauver le mariage ou du moins pour que les conjoints comprennent leur situation, réfléchissent à leur propre vie, car dans notre ministère religieux, nous voyons souvent les gens divorcer pour se précipiter ensuite dans un second mariage, où ils vont retrouver toute une série de difficultés. Vous savez, je pense que les gens qui échouent dans un mariage, c'est parce que personne ne les a convaincus de réfléchir à leurs lacunes.

[Text]

been no persuasion to make them reflect on the deficiency within themselves.

• 2040

Mr. Robinson: I do not in any way question your suggestion of that kind of counselling being made available and, certainly, I think the church plays an important role in it. But it is the suggestion that it should be mandatory in all circumstances, which is what your brief says, that concerns me. When a marriage has broken down, and I have given you a couple of examples, and where one partner clearly and unequivocally says that he or she does not wish to continue in this relationship, to force them to go through what would really almost be a charade, at least for one partner, before they can take the necessary proceedings for a divorce is not contributing, I think, to the well-being of either the partners or the institution of marriage itself. Certainly, I think there should be enhanced resources for counselling, as I say, for people who do seek that out and, certainly, for mediation. I think every attempt should be made where that flicker of hope still exists to maintain the relationship, but that is not to suggest that, in all circumstances, it should be required. I guess there is a difference of opinion but . . .

Bishop MacDonald: The question comes to me as to who makes the decision as to where one is not going to require it and where one is going to require it.

Mr. Robinson: You are saying a judge.

Bishop MacDonald: No. I think we are saying that there should be some counselling involved.

Mr. Robinson: And that should be compulsory?

Bishop MacDonald: Well, we say mandatory. I think it is negotiable.

Mr. Robinson: Well, we may negotiate on that then. I would be interested . . .

The Chairman: Mr. Robinson, if I may just interrupt, Father More has something to say.

Rev. More: At least it should be made available.

Mr. Robinson: I agree.

Rev. More: In the cases you cited, it could be within an hour that the counsellor can realize that there is nothing to be done and that is it. Maybe in a half-hour. But it is an objective other person who is there because, otherwise, you can also argue the other side. If there is no counselling, if there is nobody else involved, then it becomes again that private affair between the two people. So I do not think the brief is suggesting that they should go through 100 counselling sessions or something, but that, at least, they have been sitting down with someone, who is a professional person, even if the situation is as bad as you describe it, and there are worse situations.

Mr. Robinson: Yes, and I am sure you have seen them in your diocese.

[Translation]

M. Robinson: Je suis absolument d'accord avec vous quand vous dites que ce genre de service devrait être disponible, et d'ailleurs, l'Église joue un rôle important dans ce domaine. Mais c'est quand vous parlez de rendre cela obligatoire dans toutes les circonstances que je . . . quand un mariage est rompu, et je vous ai donné un ou deux exemples, quand un des partenaires est inflexible et refuse de continuer la relation, je vois mal à quoi il servirait de les forcer de se livrer à un exercice pratiquement gratuit, du moins pour un partenaire, avant d'entamer la procédure de divorce. À mon avis, cela ne sert ni aux partenaires ni à l'institution du mariage elle-même. Effectivement, je pense que les services de conseillers matrimoniaux devraient être plus répandus, être à la disposition de ceux qui en ont besoin, également les possibilités de médiation. Il convient de faire tout ce qui est possible pour maintenir la relation quand la moindre lueur d'espoir existe encore. Mais de là à prétendre que dans toutes les circonstances . . . c'est une divergence d'opinion, mais . . .

Monseigneur MacDonald: Voyons, il me semble que la question est de savoir qui va décider si c'est nécessaire ou pas.

M. Robinson: Vous dites qu'un juge est . . .

Monseigneur MacDonald: Non. Ce que nous disons, c'est que les séances devant un conseiller matrimonial sont nécessaires.

M. Robinson: Et qu'elles doivent être obligatoires?

Monseigneur MacDonald: Eh bien, nous disons prescrites, mais cela doit être négociable.

M. Robinson: Très bien, nous pourrions en négocier. J'aimerais savoir . . .

Le président: Monsieur Robinson, permettez-moi de vous interrompre, le père More a quelque chose à dire.

Le R.P. More: Il faudrait du moins que ce soit une possibilité.

M. Robinson: Je suis d'accord.

Le R.P. More: Dans les cas que vous avez cités, le conseiller pourrait fort bien décider au bout d'une heure qu'il n'y a rien à faire, et les choses en resteraient là. Peut-être même au bout d'une demi-heure. Mais le conseiller est une personne objective, une tierce personne, parce que cet aspect-là également est important. Sans séance devant un conseiller matrimonial, personne d'autre n'intervient, et cela redevient une affaire privée entre deux personnes. Le mémoire ne demande pas que l'on impose aux gens toute une série de séances, mais qu'ils aient au moins la possibilité de s'asseoir avec quelqu'un, avec un professionnel, même dans des cas aussi graves que celui que vous décrivez, et il y en a de plus graves encore.

M. Robinson: Oui, et je suis certain que vous en avez vu dans votre diocèse.

[Texte]

Rev. More: Yes.

The Chairman: Mr. Robinson, I hate to take some of your time, but I wonder if you would just agree to make one little question on this point?

Mr. Robinson: Of course, sir.

The Chairman: Would it not have been your experience, Father, that most women and, indeed, perhaps men, would have had this counselling either by talking to a friend, or a parent, or a priest, or a minister, before they get into making these fundamental decisions?

Rev. More: Not necessarily. I do not believe that separation or divorce is easy for anyone. I have not seen any person for whom it is easy. Now it can be made easy in a legal sense; I am not talking about that. I am talking about it in a personal sense. I have not seen anyone in those 10 years who would tell me that his or her divorce or separation was easy, that there was nothing to it. If somebody tells me that, I know he or she is not telling the truth.

The Chairman: Thank you. Sorry, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: That is fine. I really do not have any other questions. I did just want to close with perhaps a comment and, if you want to comment on my comment, of course you are welcome to. But you do refer again, in your brief at page 6, to the importance of

... fostering, in government and business, in our social and cultural environment, and in all our planning, those moral values which nourish the primary relationships of husbands, wives, and children.

And, of course, those relationships are important and must be fostered.

But I would just remind you, as well, that it is important that the Ministry of the church be open to all who seek it. And that includes individuals who may be alone in society, and includes individuals who may be involved in relationships other than that of husband and wife. Certainly, speaking as a member of the committee on equality rights which has been travelling across the country for the last three weeks, hearing from literally hundreds of Canadians who are not necessarily involved in that very important institution, as Mr. Kaplan said—husband and wife and children—but who are perhaps involved in other relationships involving love and affection, it is the church's role, I would respectfully suggest, to provide support for those people as well.

• 2045

I guess I was twiggled by that, and also by a film which I hope you have seen—if you have not, I would suggest you should—called *Mass Appeal* with one of my favourite actors, Jack Lemmon. So I will just leave that with you.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson.

Mr. Nicholson, 15 minutes. I have you and Mr. Reimer and Mr. Jepson, and now Mr. Reid.

[Traduction]

Le R.P. More: Oui.

Le président: Monsieur Robinson, je suis désolé d'empiéter sur votre temps, mais me permettez-vous de poser une petite question?

M. Robinson: Bien sûr, monsieur.

Le président: Mon père, ne pensez-vous pas que la plupart des femmes, et même des hommes peut-être, ont à ce stade déjà eu l'occasion de prendre conseil auprès d'un ami, d'un parent, d'un prêtre ou d'un ministre, avant de prendre ces décisions fondamentales?

Le R.P. More: Pas forcément. La séparation ou le divorce ne sont faciles pour personne. Jusqu'à présent, je n'ai jamais rencontré personne pour qui cela a été facile. Cela peut être facilité juridiquement parlant, je ne parle pas de cet aspect-là. Je vous parle du côté personnel. Depuis 10 ans, personne n'est jamais venu me dire que son divorce ou sa séparation avait été facile, que c'était une affaire de rien. Si quelqu'un me disait cela, je saurais qu'il ne me dit pas la vérité.

Le président: Merci. Excusez-moi, monsieur Robinson.

M. Robinson: Pas de problème. En fait, je n'ai pas d'autres questions. Mais pour terminer, une observation, à laquelle vous voudrez peut-être répondre. Je vous réfère encore une fois à votre mémoire, à la page 6, vous parlez de l'importance

... pour le gouvernement et l'entreprise privée, notre environnement social et culturel, et toute notre planification, de défendre ces valeurs morales qui soutiennent les liens fondamentaux qui existent entre mari, femme et enfants.

Bien sûr, ces liens sont importants et doivent être soutenus.

Mais je tiens à vous rappeler également que l'Église doit toujours rester ouverte à tous ceux qui en ont besoin. Et parmi ceux-là, il y en a qui sont seuls dans la société, il peut y avoir des individus qui entretiennent des relations autres que celles de mari et de femme. Je fais partie du Comité sur les droits à l'égalité, qui se déplace dans tout le pays depuis trois semaines, et j'ai eu l'occasion d'entendre des centaines de Canadiens qui n'appartiennent pas toujours à cette importante institution dont M. Kaplan a parlé, mari, femme et enfants, mais qui ont parfois des relations qui mettent en cause des liens d'amour et d'affection et à mon avis, l'Église est là également pour ces gens-là, pour les soutenir.

C'est une chose qui m'a frappé, comme j'ai été frappé par un film que j'ai vu, j'espère que vous l'avez vu également, sinon vous devriez le voir, il s'intitule *Mass Appeal*, avec un de mes acteurs favoris, Jack Lemmon. Je vais m'arrêter sur cette réflexion.

Le président: Merci, monsieur Robinson.

Monsieur Nicholson, 15 minutes. Sur ma liste j'ai votre nom, celui de MM. Reimer et Jepson, et maintenant celui de Monsieur Reid.

[Text]

Mr. Nicholson: Thank you, Mr. Chairman.

I too would like to welcome our guests here today. I appreciated hearing your comments and receiving your brief ahead of time.

The subject of divorce is a difficult topic. It has been difficult, as you know, throughout Canada's history, and it has been difficult for governments to deal with this with so many different views as to how we should view not so much the marriage but the dissolution of that marriage and the whole subject of divorce. While everyone on this committee agrees with you that we are all in favour of wholesome and enduring marriages and solid family relationships, we as legislators are faced with the task of coming up with a fair and human approach to marriages that have failed.

I can appreciate that in the eyes of the church there are certain religious bonds that are not dissolved by civil legislation, that a marriage continues despite what the legislature of Canada does. Indeed, I remember counselling and speaking with clients of mine who asked me whether, if they received an annulment from the Catholic Church, they had to go through this process. As I pointed out to them, they are two different concepts of marriage. There is the legally binding nature of it . . . Although the state supports many of the same ideas as the churches do, in many ways they are mutually exclusive as far as the dissolution of them goes.

So we as legislators have to come up with the best and the fairest way of handling that problem when marriages have broken down.

I read with interest your brief and I just wonder if I can ask you perhaps some specific questions and perhaps some of the comments and the statements you have made you can perhaps make a little more clear for me.

On page 2 of your brief the third paragraph begins by saying:

We cannot accept, therefore, any reform proposals that would seem to regard marriage as no more than a private contract between two individuals that could be dissolved at will.

I am taking it that this is just a general comment that you are making. Or are you making the specific allegation that this particular reform of the Divorce Act does in fact regard marriage as no more than a private act? Are you saying that, or are you just saying that as a principle by which all legislators should be guided?

Bishop MacDonald: I think we are saying that it is certainly a principle by which all legislators should be guided. I think if I understand the present proposal certainly it could seem on occasion in some instances that two individuals could have their marriage dissolved by divorce at will after a year.

Mr. Nicholson: I do not quite follow that inasmuch as the legislation says that the jurisdiction over all divorce continues to reside in the court of competent jurisdiction in each province and there are those safeguards that I was very pleased to see in there: the requirements in clause 9 that a barrister explore with the people the possibility of reconciling their marriage,

[Translation]

M. Nicholson: Merci, monsieur le président.

Moi aussi, je souhaite la bienvenue à nos invités. J'ai beaucoup apprécié vos observations et également le fait que vous nous ayez envoyé votre mémoire d'avance.

Le divorce, c'est un sujet difficile. Comme vous le savez, dans toute l'histoire passée du Canada, cela a toujours été une cause de difficultés, et les gouvernements ont toujours eu du mal à concilier les opinions très divergentes qui existent, pas tant sur le mariage, que sur sa dissolution, sur toute la question du divorce. Nous tous, ici, nous sommes comme vous en faveur de mariages sains et durables, de liens familiaux solides, mais notre tâche de législateur est de trouver une solution juste et humaine en cas d'échec du mariage.

Je sais que pour l'Église, certains liens religieux ne sont pas dissous par la législation civile, que le mariage continue à exister indépendamment des actes de la législature du Canada. A ce propos, je me souviens de clients qui me demandaient s'ils avaient besoin de faire toutes ces démarches s'ils obtenaient une annulation de l'Église catholique. Je leur expliquais qu'il y avait deux notions du mariage bien différentes. D'une part, l'aspect légalement obligatoire . . . bien que l'État partage un grand nombre d'idées des Églises, à de nombreux égards, leurs positions s'excluent mutuellement quand il s'agit de la dissolution.

Notre tâche de législateur est donc de trouver le moyen le plus juste et le meilleur possible pour régler les problèmes en cas de rupture de mariage.

J'ai lu votre mémoire avec beaucoup d'intérêt et je vais vous poser un certain nombre de questions précises et vous demander de développer pour moi certaines de vos remarques.

A la page 2 de votre mémoire le troisième paragraphe commence de la façon suivante:

Par conséquent, nous ne saurions accepter de propositions de réforme qui considèrent le mariage comme un simple contrat privé entre deux individus, contrat qui peut être dissous sur demande.

J'imagine que vous faites cette observation de façon générale. Est-ce qu'au contraire vous prétendez que la réforme actuelle de la Loi sur le divorce a pour conséquence de faire du mariage un simple acte privé? Est-ce que cela que vous voulez dire ou bien énoncez-vous un principe à l'intention de tous les législateurs?

Monseigneur MacDonald: C'est certainement un principe qui doit inspirer tous les législateurs. Si j'ai bien compris cette proposition, dans certaines circonstances, deux personnes pourraient faire dissoudre leur mariage par divorce après une année, si elles le désirent.

M. Nicholson: Je ne vous comprends pas, puisque la législation prévoit que ce sont les tribunaux compétents de chaque province qui sont responsables de tous les divorces, et qu'elle prévoit, d'autre part, des clauses de sauve-garde que j'ai vues avec plaisir: à l'article 9, la nécessité de discuter avec un avocat des possibilités de réconciliation, l'avocat en profitant

[Texte]

pointing out to them those mediation services that he is aware of; the fact that the barrister has to sign on the petition for divorce to the effect that he has indicated to them; and by reason of the fact that the jurisdiction does reside in a court.

As the Canadian Conference of Catholic Bishops, is it your position that this particular legislation privatizes marriage and by reducing and changing some of the grounds that it has become a private contract between two individuals?

• 2050

Dr. Daigeler: It has the potential. I think that is the point being made. What is said is this. I think earlier on in the discussion Father More pointed out that, especially in cases where it is uncontested and where—I think the provision is there now—the divorce can be granted by administrative fiat, in the public eye, perhaps more so than in the actual legislative reality, it becomes more and more as something that can be done by two individuals upon their personal arrangement.

Mr. Nicholson: I think I understand at least a little better where you are coming from on that.

On page 3, the section begins: "Easy Divorce No Magic Formula for Personal and Social Well-Being". I guess all of us who are called upon to look at this legislation would be the first to agree that this or any legislation, I suppose, that has appeared before this Parliament could come up with a magic solution for personal and social well-being. I think the concern of the people who have put this together and those of us who have contributed to that process is just to try to humanize the dissolution process, the part when the marriage is all over. Inasmuch as you have said this legislation is not the magic formula for humanizing the divorce part of it—and certainly, all of us agree with your comments about what can be done to prepare people for marriage and strengthen marriage—have you any suggestions? If you do not think this humanizes the process, do you have any suggestions you could make to me as to what we could incorporate in here or in future legislation that would humanize that process of the divorce itself, to which my friend Mr. Robinson alluded?

Rev. More: I can see that, for instance, in some cases it might be better if a divorce is granted not after a year but within a year because of the whole messy situation that people are in, and that is not necessarily to be protracted. On the other hand, as I mentioned before, that also means . . . And it means that, because I do not see any legislation and I do not know how the government could make legislation about that. So if it means that after a year people can get remarried—and this is what it means—it is almost the same as if I were to say to you gentlemen and ladies that I have broken my two legs and tomorrow I am going to run the marathon. Now, I am either kidding or I am not well up there. That is the analogy I use when I see people going into another—and I have no other word—disaster.

I am just wondering how a government can legislate that you can have a divorce within a year, but then you cannot get remarried within a period of time and what that period of time would be. It would not be setting a precedent, because if I am not mistaken, it takes about three weeks after you get your

[Traduction]

pour signaler les services de médiation qui sont disponibles; le fait que l'avocat doit signer la pétition de divorce et mentionner qu'il a fait les recommandations nécessaires; enfin, le fait que la responsabilité soit confiée à un tribunal.

La position de la Conférence des évêques catholiques considère-t-elle que cette législation privatise le mariage, et en réduisant et en modifiant certaines dispositions, en fait un contrat privé entre deux individus?

M. Daigeler: C'est précisément le danger. C'est ce que nous disons; et le père More a déjà dit tout à l'heure que lorsqu'il n'y a pas contestation—et je pense qu'il y a maintenant ici une disposition là-dessus—le divorce peut être accordé par simple décision administrative, ce qui donne encore plus maintenant l'impression que cela concerne deux individus à titre privé, qui peuvent en disposer à l'amiable.

M. Nicholson: Je comprends un petit peu mieux votre position de départ là-dessus.

A la page 3, vous avez le titre suivant: «Faciliter le divorce n'est pas une solution qui assurera, comme une formule magique, le bien-être des personnes et de la société». Personne ici ne dirait, ni de ce projet de loi ni d'aucune autre loi du Parlement qu'il s'agit d'une formule magique qui résoudra le problème du bien-être collectif et individuel. Je pense que les responsables de ce projet de loi, et tous ceux qui ont réfléchi à la question, veulent avant tout humaniser la procédure de rupture, au moment où l'union est irrémédiablement compromise. Vous nous dites, d'un côté, que ce projet de loi n'est certainement pas la panacée qui permettra à tout coup d'humaniser la procédure de divorce—et là-dessus nous convenons certainement avec vous qu'il faut préparer les gens et renforcer les liens du mariage—mais avez-vous des propositions à faire? Si vous ne pensez pas que cela permettra d'humaniser l'ensemble de la procédure, est-ce que vous pourriez nous dire ce qui permettrait d'y parvenir, comme le demandait mon collègue M. Robinson?

Le R.P. More: Dans certaines situations il est certainement préférable de prononcer le divorce avant même un an; étant donné ce que vivent les personnes intéressées, il n'y a absolument aucun intérêt à prolonger les choses. D'un autre côté, et comme je l'ai dit, cela signifie . . . mais je ne sais pas comment le gouvernement pourrait légiférer là-dessus. Si cela signifie qu'après un an les intéressés peuvent se remarier—et c'est ce que cela veut dire—c'est un peu comme si je vous disais que je me suis cassé les deux jambes, mais que demain je vais faire un marathon. Ou je me moque de vous, ou j'ai un petit grain. Voilà exactement ce à quoi je pense, lorsque je vois les gens se précipiter d'une catastrophe dans l'autre.

Je me demande comment le gouvernement pourrait proposer des dispositions permettant le divorce à moins d'un an et interdire que l'on se remarie, avant qu'une certaine période ne se soit écoulée. Je me demande en même temps ce que devrait être ce délai. Mais ce ne serait même pas véritablement une

[Text]

final divorce before you can get remarried. But I have no idea how a government can do this.

Mr. Nicholson: That is why I am a little bit confused as to exactly what your proposals are for the dissolution of a marriage. At one point, Father, you indicated that you opposed moving the time limit from three years to one year. I thought I heard you say that. Is that right?

Rev. More: In view of what I just said. But I also said that in some cases it might be better if there is a divorce in half a year, if you know the whole situation. I have come across situations that I thought . . .

Mr. Nicholson: Perhaps that is why—and I know my colleagues might touch on this—there is provision, as you know, for dissolution of the marriage for cruelty and adultery which could be gotten within six months or within a month or whenever that takes place. Does that satisfy you?

Rev. More: That would depend again on the parties involved. If these parties are trying to work through this particular thing, whatever it is, then something may be saved there. But in some cases, as I said, it is so messy that, from any human point of view, there is simply no point. I always suggest that the persons involved go for counselling, even if the marriage cannot be saved. Because separation and divorce is such a painful process, they need some kind of support system in terms of counselling.

• 2055

Mr. Nicholson: I agree with you and that is one of the other areas of concern I have. My friend in the New Democrat Party pointed this out, that you strongly urge us to maintain, for all divorce cases, a court hearing presided over by a judge.

I hope in future you might reconsider whether a court, presided over by a judge, is the forum to try to reconcile these marriages. My friend mentioned the rubber-stamping process that goes on in our courts with respect to uncontested divorces. There is an uglier side, even to that, with regard to the uncontested divorces. Many times I have been in court, where I have seen individuals, whose marriage is completely over, go through the degrading experience, in my opinion, of having to describe the acts of cruelty that were administered on them. In a sense, they had no alternative: It was either that or wait three years. They did not have the alternative of one year. In my opinion, that was a sort of dehumanizing process. It was a little difficult to see how maintaining that forum, as it would appear that you are advocating here . . . Will it ever be any good in trying to reconcile marriages? While I agree with your comments about mediation and counselling, I really do have difficulty with the context of a court hearing. It seems to me that adds to the trauma that people experience at this difficult time in their lives.

[Translation]

première, puisque—si je ne me trompe—vous devez attendre trois semaines après le divorce pour pouvoir vous remarier. Je ne sais pas comment le gouvernement pourrait régler ce genre de situation.

M. Nicholson: Voilà pourquoi je ne suis pas absolument certain de bien comprendre quelles sont vos propositions en matière de divorce. À un moment, vous avez dit que vous étiez opposé à ce que l'on passe de trois à un an. Est-ce bien cela?

Le R.P. More: Oui. Mais j'ai également dit que dans certains cas, il serait sans doute préférable d'obtenir le divorce en six mois, lorsque la situation le justifie. J'ai vu des cas . . .

M. Nicholson: Voilà pourquoi il y a précisément des décisions, en cas d'adultère ou de cruauté, qui permettent de prononcer la dissolution du mariage en six mois, ou même d'un mois, ou même au moment où c'est nécessaire. Est-ce que cela vous semble acceptable?

Le R.P. More: Tout dépend du point de vue et de l'attitude des parties en présence. Si les parties ont véritablement envie de s'en sortir, quel que soit le prix à payer, il peut être possible de sauver quelque chose. Mais dans certaines situations, tout est si compromis, du point de vue humain, que ce n'est même pas la peine d'essayer. Même lorsque le mariage ne peut pas être sauvé, je demande toujours aux personnes intéressées d'aller voir un conseiller matrimonial. La séparation et le divorce sont des expériences si douloureuses, que l'on a besoin de soutien et de conseil.

M. Nicholson: Je suis d'accord avec vous, et c'est précisément un autre domaine qui me préoccupe. Comme l'a fait remarquer mon collègue du Nouveau parti démocrate, vous insistez pour que l'on maintienne, dans toutes les procédures de divorce, une audience devant un tribunal présidée par un juge.

Du point de vue de la réconciliation, je ne sais pas si l'audience devant un tribunal présidée par un juge est la meilleure solution. Dans certains cas, comme l'a dit mon collègue, la procédure de divorce, lorsque c'est un divorce à l'amiable, devient une pure formalité administrative. Mais même dans le cas des divorces par consentement mutuel, on voit des choses assez déplorables. Très souvent, alors que les choses ne sont absolument plus récupérables, j'ai vu certains couples se livrer à l'exercice extrêmement dégradant qui consiste à décrire certains actes de cruauté. Très souvent ils n'ont pas le choix: c'est cela, ou trois ans d'attente. Ils n'avaient pas la possibilité du divorce après un an de séparation. Je trouvais cela très humiliant. Je ne vois donc pas très bien comment en maintenant l'audience devant le tribunal, comme vous semblez le demander ici . . . Est-ce que ce sera un facteur positif de réconciliation? Alors que j'approuve tout à fait la médiation et le conseil matrimonial, je ne vois pas très bien comment y parvenir si l'on maintient l'audience en tribunal. Je pense que cela ne fait qu'aggraver, en une période très difficile de leur vie, le traumatisme des intéressés.

[Texte]

Rev. More: There are still two issues there: divorce after a year and remarriage after a year. That is where I make a distinction.

Mr. Nicholson: I notice I have two more minutes.

Mr. Chairman. I must congratulate the Catholic Church for all they do in these courses. It is a very, very positive step and it is a process in which I have been very honoured over the years to participate in myself.

You call in your paper for increased co-operation between public and private and religious sectors. Are you engaged in dialogue? Is it a formal policy to get together with other religious denominations, for instance? Are you encouraging standardizing programs? Are you sharing information on courses of this type for individuals who are thinking of getting married?

Bishop MacDonald: In my own diocese, yes. We have what we call an ecumenical marriage preparation course, and it is very popular and many couples take it.

Mr. Nicholson: I have heard many, many times how much people have got out of that. It certainly is perhaps the way we should be steering society. Anything you can do to encourage—I think Mr. Kaplan brought this out—the other school systems, making sure in the Catholic school system that they are teaching all those specifics, all those elements that you would like to see, basic life skills training . . .

I see my time is up, Mr. Chairman. I would like to thank you for answering your questions. I appreciate your taking the time to come before us. When other questions of this type, as they relate to prostitution, pornography and other moral issues of society, confront us, I look forward to seeing you back here again. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Nicholson.

Mr. Kaplan, do you have any questions on the second round? Then we will go to Mr. Reimer, followed by Mr. Jepson and Mr. Reid.

Mr. Reimer: Thank you, Mr. Chairman. I too would like to welcome the witnesses here today and thank them for the time they are giving to us. I would like to commend them on a very well-reasoned, well-researched brief. The fact that we had it ahead of time made it easier for us to go through some of that material before you came.

• 2100

I must say I personally totally agree with the sentiments of your brief. When Bishop MacDonald mentioned—I believe it was he—that divorce is not just a Catholic issue, I would agree that it really is both a Catholic issue—and many, many other groups could be added to that—and a societal issue in total. If I may quote a verse of scripture, in Psalm 119, in I think the 43rd verse, it says “I will walk in liberty, for I seek thy

[Traduction]

Le R.P. More: Il y a tout de même deux choses à bien distinguer: la question du divorce après un an de séparation, et celle du remariage également après un an.

M. Nicholson: Je vois que j'ai encore deux minutes.

Monsieur le président, je dois féliciter l'église catholique pour tout ce qu'elle fait en matière d'enseignement dans ce domaine. C'est d'ailleurs une initiative tout à fait positive à laquelle j'ai eu l'honneur de participer moi-même pendant pas mal d'années.

Dans votre mémoire vous demandez une collaboration accrue entre les secteurs publiques, privés et religieux. Avez-vous entamé un dialogue en ce sens? Avez-vous pris la décision de vous entendre avec d'autres tendances confessionnelles? Encouragez-vous l'adoption de programmes uniformisés? Y a-t-il un échange d'informations, pour ce qui est de ces cours destinés aux personnes qui pensent se remarier?

Monseigneur MacDonald: Dans mon diocèse, oui. Nous avons un cours œcuménique de préparation au mariage, qui est très demandé et auxquels beaucoup de couples s'inscrivent.

M. Nicholson: Il m'est arrivé très souvent d'entendre des personnes dire tout le profit qu'elles en avaient tiré. De façon globale, et pour toute la société, nous devrions peut-être nous en inspirer et nous orienter dans ce sens. Je pense que M. Kaplan en a parlé tout à l'heure, tout ce que vous pourrez faire pour encourager les autres écoles, parallèlement à ce que vous faites au sein de l'enseignement catholique, et qui consiste à leur inculquer tous ces éléments de base et de préparation à la vie . . .

Je vois que mon temps est écoulé, monsieur le président. Je vous remercie d'avoir bien voulu répondre à mes questions. J'apprécie également que vous ayez répondu à notre invitation. Je me félicite à l'avance de pouvoir encore vous entendre, lorsque nous aurons à discuter de questions similaires, qu'il s'agisse de prostitution, de pornographie, ou de sujets moraux intéressants l'ensemble de la société. Merci.

Le président: Merci, monsieur Nicholson.

Monsieur Kaplan, voulez-vous prendre la parole au deuxième tour? Nous passerons alors à monsieur Reimer, puis à MM. Jepson et Reid.

M. Reimer: Merci, monsieur le président. Je voudrais également souhaiter la bienvenue aux témoins, et les remercier d'avoir bien voulu nous consacrer une partie de leur temps. Je les félicite également pour ce mémoire réfléchi et bien documenté. Comme vous nous l'aviez fait parvenir avant la séance de ce soir, nous avons eu la possibilité de la consulter à loisir.

Je dois dire que personnellement, je suis tout à fait d'accord avec vous. Lorsque Mgr MacDonald a déclaré—je crois que c'était lui—que le divorce n'est pas simplement une question catholique, je conviens que c'est en effet à la fois une question catholique—et on pourrait ajouter de tas d'autres groupes—et une question qui touche l'ensemble de la société. Si vous me permettez de citer un verset des Ecritures, le 43^e verset du

[Text]

precepts". It is my view that if we more vigorously and faithfully applied Judaeo-Christian precepts and principles, then in fact we would be preserving and enriching the freedoms we enjoy in Canada. So I am glad you are here today and we can hear from you people on this important issue and also see the basis from which you are coming, saying this is an important social issue in Canada today.

Just in response to one thing Mr. Kaplan said earlier, I was a member of a public school board for several years as a trustee. We did have a family and marriage preparation course in that board. We were still working on it to improve it. I would have to admit the separate board had a little more comprehensive a program than we did, but we were trying to improve ours to match theirs. So they do exist, although I think they need some more work on them.

Just in one brief response to a comment made by Mr. Robinson, I think on page 5 of your brief you say another reason for marriage breakdown is the stress placed on people by low income and lack of job opportunities, and our collective willingness to develop policies and programs that will attack and remove the socio-economic roots of marriage breakdowns will be a further test of how we value family life in Canada. I would agree with that statement, and I would say the program of the present government in this last budget is very much trying to attack that very thing. So I thought I should point that out to Mr. Robinson. I thought he would enjoy that.

Mr. Robinson: Does that apply to old age pensions?

Mr. Reimer: The entire thrust of the budget does, yes.

On page 2 of the brief, the second paragraph:

Its widespread dissolution poses serious problems for society.

I wonder if you could expand on that sentence.

Bishop MacDonald: There are very many things that could be said here. There is the question, for example, of the custody of children and all that goes with that. More and more we are seeing the problem posed by quick second marriages. Although this has been a concern, the acuteness of the concern is relatively recent, because we are now having to deal with a considerable number of second-marriage breakdowns. We know, for example, that some people have gone into third marriages. In some instances there are husband and wife and children even from the second marriage.

One of the key points of our brief is this question of at least having available resources that people could avail themselves of for counselling, even to stave off the second marriage for a little while. I do not want to be crying wolf, but from my own experience we are really seeing this more and more and more.

[Translation]

psaume 119, je crois: «Je serai au large en ma démarche, car je cherche tes préceptes». Je crois que si nous appliquions les principes judéo-chrétiens plus fidèlement et plus fermement, nous préserverions et enrichirions les libertés dont nous jouissons au Canada. Je suis donc heureux que vous soyez venus témoigner devant nous aujourd'hui à propos de cette question importante puisqu'il s'agit en effet d'un problème social majeur pour le Canada d'aujourd'hui.

Je répondrais à ce que disait M. Kaplan tout à l'heure car j'ai été plusieurs années membre d'un conseil d'écoles publiques. Nous avions un cours de préparation au mariage et à la famille. Nous cherchions toujours à l'améliorer. Je conviens que le conseil des écoles séparées avait un programme un peu plus complet que le nôtre, mais nous essayions de porter le nôtre au niveau du leur. Cela existe donc même si j'estime qu'il faudrait encore améliorer ces programmes.

Pour répondre maintenant brièvement à une observation de M. Robinson, je crois que vous déclarez à la page 8 de votre mémoire, que l'échec des unions est également dû au fait que certains membres de la société ne jouissent pas de grandes possibilités d'emploi et ont un revenu trop modique. Notre volonté commune d'élaborer des politiques et programmes qui s'attaqueront aux origines socio-économiques de l'échec des unions et les supprimeront sera un élément qui permettra de mesurer la valeur que le Canada accorde à la vie familiale au Canada. J'en conviens tout à fait et je dirais que le programme proposé par le gouvernement actuel dans le dernier budget semble justement attaquer ces difficultés. Je ne pouvais manquer l'occasion de le rappeler à M. Robinson. Je pensais que cela lui ferait plaisir.

M. Robinson: Cela s'applique-t-il également aux pensions de retraite?

M. Reimer: L'ensemble du budget va dans ce sens, en effet.

A la page 4 du mémoire, au premier paragraphe, je lis:

La multiplication des divorces pose de graves problèmes à la société.

Pourriez-vous développer un peu votre pensée là-dessus?

Monseigneur MacDonald: On pourrait dire beaucoup de choses à ce sujet. Il y a par exemple la question de la garde des enfants et tout ce que cela entraîne. Le problème se pose de plus en plus du fait de remariages rapides. La gravité du problème est relativement récente car il nous faut maintenant faire face à un nombre considérable de deuxièmes divorces. Nous savons par exemple que certains se sont mariés trois fois. Dans certains cas, il y a un mari et une femme et même des enfants du deuxième mariage.

Un des points essentiels de notre mémoire, est cette question des ressources qu'il faudrait mettre à la disposition des personnes qui ont besoin de certains conseils, pour peut-être retarder un peu le deuxième mariage. Je ne veux pas alarmer tout le monde, mais il semble que la chose se présente de plus en plus souvent.

[Texte]

[Traduction]

• 2105

Mr. Reimer: Just to follow up on that. We have also in our society today the problem that with the present laws as they stand today, and the period of time that is required, we have another I would say unwelcome sort of situation. People will then live common-law for a couple of years until the divorce can come through and then will legitimize the relationship. So the time element has been raised as a problem here and as a question. Our present time limit . . . If people are determined to get a divorce, they will get one anyway. Then some will live common-law until they can legitimize. So if we speed it up then, all right, we permit them to legitimize sooner or enter a second marriage directly. In one sense that is better. Yet, in another sense, we have the problem you are cautioning against. That is, in your brief I think you say second marriages fail more often than first marriages. I wonder if you might just elaborate a little on the studies you have done, perhaps Father More, on any statistics you have on second marriages. Do you have any comment there?

Rev. More: The divorce rate among second marriages is slightly higher. But you mention that people may start to live common-law until it is legitimized. My experience is that people who have not dealt adequately with the trauma of separation and divorce, or with everything that happened in their first marriage, are simply not ready for another marriage. As I said earlier, it may be a heavy word, but it is another disaster. I think it is a disaster if a second marriage does not work out. And we are in second marriages and third marriages already, and personally that is my biggest fear with the legislation, that if someone can get a divorce after a year, he can get remarried after a year. If that goes together, then I think we are in for a lot of disasters.

Mr. Reimer: Then in following up something that Mr. Nicholson asked earlier about this time question, Bishop MacDonald and Father More you both mentioned that perhaps in one case, even six months is the right answer. But then, in a sense we have to choose a time. We have to work with a framework and we have to make a decision on this from three years to one year or, as was indicated, it can be even sooner on two cases that are mentioned here. How are we going to choose that time?

For example, we have the problems we know today, with the present law. If we now move the three years down to one, I hear you saying that all we are going to do is increase the number of quick second marriages—if we do move from the three to the one—and then, all we are doing is increasing the incidence of divorce. Am I right?

Bishop MacDonald: I think it would be more than that.

Mr. Reimer: Yes.

Bishop MacDonald: I would not say that is exclusively what you would be doing and I would not say at all, if the one year came into effect, that it would not have some good consequences. It is very possible. But what we are saying . . . You

M. Reimer: Un autre problème auquel fait aujourd'hui face notre société est que les lois actuelles et les délais exigés actuellement provoquent des situations assez désagréables. Les couples vivent sous le régime du droit commun pendant quelques années en attendant que le divorce soit prononcé et qu'ils puissent légitimer leur union. Le facteur temps représente donc un problème. Pour les délais actuels . . . Si les gens sont décidés à divorcer, ils y parviendront. Il y en a qui vivront sous le régime du droit commun en attendant de légitimer leur situation et si nous accélérons les choses, il est certain que nous leur permettons de la légitimer plus tôt et de se remarier immédiatement. Dans un sens, cela serait mieux. Par contre, on se trouve devant le problème contre lequel vous nous mettez en garde. Vous déclarez en effet qu'en général les deuxièmes mariages échouent plus souvent que les premiers. Pourriez-vous nous préciser un peu les études que vous avez effectuées à ce sujet, Rév. Père More, nous dire quelles statistiques vous avez à propos des deuxièmes mariages. Pouvez-vous ajouter quelque chose?

Le R.P. More: Le taux de divorce est légèrement supérieur pour les deuxièmes mariages. Vous dites que les couples vivent d'abord sous le régime de droit commun tant qu'ils ne peuvent pas légitimer leur situation. D'après ce que je sais les gens qui ne se sont pas remis du traumatisme de la séparation et du divorce et de tous les problèmes liés à leur premier mariage ne sont simplement pas prêts à se remarier. Je répète que le mot est peut-être fort, mais que c'est un autre désastre. J'estime que c'est en effet un désastre si le deuxième mariage ne marche pas. Et nous en sommes déjà à des deuxièmes et à des troisièmes mariages et, personnellement, c'est ce que je crains le plus dans le projet de loi. Si quelqu'un peut obtenir un divorce après un an, il peut se remarier après un an. Si l'un ne va pas sans l'autre, j'ai l'impression que nous devons nous préparer à toute une quantité de désastres.

M. Reimer: Pour revenir à ce que disait M. Nicholson tout à l'heure à propos de ce facteur temps, vous avez l'un et l'autre déclaré, Excellence et vous mon Rév. Père que peut-être dans tel cas, l'idéal serait six mois. Mais il est certain qu'il nous faut choisir un délai. Il nous faut nous donner un cadre et décider si nous voulons passer de trois à un an ou même moins dans les deux cas mentionnés ici. Comment choisir?

Par exemple, nous avons les problèmes que pose la loi actuelle. Si nous passons de trois à un an, vous dites que tout ce que cela va faire c'est augmenter le nombre de deuxièmes mariages rapides, et ainsi multiplier le nombre de divorces. C'est bien cela?

Monseigneur MacDonald: Il y a plus encore.

M. Reimer: Oui.

Monseigneur MacDonald: Je ne dis pas que c'est là ce qui se ferait ni que ces changements ne pourraient pas avoir certaines conséquences positives. C'est très possible. Vous comprenez, pour moi tout ce que je souhaiterais c'est que l'on offre à ces

[Text]

know, the point of the brief to me is very much this whole question of making available some professional help for these people. And we feel that would very much humanize the process, whether it was six months, a year, a year and a half, or whatever. And it may help very much to, in some cases, eliminate and in some cases slow up and in some cases prepare people for the second marriage.

Mr. Reimer: Okay. Perhaps on that question of time then, if I pose a bit of a hypothetical question—and I could say that we are always told as politicians to never answer them, so I can understand if you choose not to—but as the bill presently stands, would you see it increasing divorce if we follow and bring this bill into law, or will it stay roughly the same?

• 2110

Rev. More: Including second marriages that end up in divorce? Is that what you mean?

Mr. Reimer: That is part of it, yes.

Rev. More: I would say yes.

Mr. Reimer: But not just because of second... Would it also simply increase divorce for the first?

Rev. More: I am not too sure because from my experience, as I mentioned before, before someone separates or divorces there is an awful lot going on before a person reaches that point.

Bishop MacDonald: I have witnessed as a minister many, many weddings, marriages, and I must say that I have never witnessed a marriage where I was not convinced that both parties were marrying forever. I am not proud of this—and when I was involved we had all these instructions and marriage preparation—but I would say that one-half of the marriages I assisted at are broken.

Mr. Reimer: You know that 1968 is not that far back. I think we can remember prior to that. We know what our divorce statistics were, and they had been climbing through the 1900s, but slowly. We did see a dramatic increase after that and then it continued at that higher rate. Are we going to see another bump and now an even higher rate, based on your experience and your work?

Rev. More: That will also depend on what our society will be. If a mining town closes down in northern Ontario, the divorce rate goes up.

Mr. Reimer: Yes, okay.

Rev. More: If there is more and more unemployment, the divorce rate goes up. I heard the other day that a ship rammed a bridge in Australia—I forget the city—and the divorce rate went up. Why?—because the people who went to work in the morning had to take a detour of about three or four hours so the families were all in turmoil. It sounds like a joke, but it is not. So that depends on what our world will be to a large extent.

[Translation]

gens l'assistance de professionnels. Nous pensons que cela pourrait humaniser tout le processus, qu'il s'agisse de six mois, d'un an, d'un an et demi ou d'un autre délai. Cela pourrait également dans certains cas permettre d'éliminer certains candidats, ou encore de ralentir et peut-être de préparer les gens à ce deuxième mariage.

M. Reimer: D'accord. Peut-être que pour cette question de délai, on pourra me pardonner de présenter une hypothèse car on nous dit toujours à nous qui faisons de la politique que nous n'y répondons jamais. Je comprendrais donc très bien que vous ne vouliez pas répondre à cette question hypothétique. Si le projet de loi est adopté comme tel, pensez-vous que cela va augmenter le taux de divorces ou ne pas changer grand-chose?

Le R.P. More: En comptant les deuxièmes mariages qui se soldent par un divorce? C'est ce que vous voulez dire?

M. Reimer: En partie, oui.

Le R.P. More: Je répondrai que oui.

M. Reimer: Mais pas simplement du fait des deuxièmes... Est-ce que cela augmenterait également le nombre de premier divorce?

Le R.P. More: Je ne sais pas trop car, à ma connaissance, je répète qu'avant que quelqu'un se sépare ou divorce il se passe des tas de choses.

Monseigneur MacDonald: J'ai été le témoin de très nombreux mariages et je dois dire que je n'ai jamais assisté à un mariage sans être convaincu que les intéressés se mariaient pour toujours. Je n'en suis pas fier—et lorsque je m'occupais de cela nous avons tous reçu les instructions sur la préparation au mariage—mais je puis dire que la moitié des mariages auxquels j'ai assisté se sont terminés par un divorce.

M. Reimer: Vous savez que 1968 n'est pas tellement loin. Nous pouvons remonter plus loin. Nous savons ce qu'étaient nos statistiques de divorce et elles n'avaient cessé d'augmenter au cours des années, mais de façon assez lente. Il y a par contre eu une augmentation très sensible par la suite et le rythme s'est maintenu. Va-t-il y avoir un autre bond et des taux encore supérieurs? D'après votre expérience et les études que vous avez faites à ce sujet?

Le R.P. More: Cela dépendra également de ce que sera la société. Si une ville minière ferme dans le nord de l'Ontario, le taux de divorce augmente.

M. Reimer: Oui, en effet.

Le R.P. More: S'il y a de plus en plus de chômage, le taux de divorce augmente. J'ai entendu l'autre jour qu'un navire avait détruit un pont en Australie—j'oublie la ville—et que cela a fait monter le taux de divorce. Pourquoi?—parce que les gens qui portaient travailler le matin devaient faire une déviation de trois ou quatre heures ce qui a complètement déstabilisé les familles. Ce n'est pas une plaisanterie. Cela dépend donc beaucoup de ce que sera notre monde.

[Texte]

Mr. Reimer: Yes, but in that context, if I may ask one other point, if the law by change makes a new norm legal then by definition it becomes permissible; therefore, does the new law that is "more liberal" not also teach a new norm; and, therefore, we are, by bringing this law in, creating a new society, and we are creating a society in which it is "more permissible and therefore more acceptable" to divorce by making it "more liberal". So does not this law by itself almost become self-fulfilling and therefore we will have more, and therefore, if we want to avoid that, one step—and many of the things you have said I agree with . . . The recommendations you are making will help, but maybe also by resisting moving from three to one would also help.

Have you any comment on that?

Bishop MacDonald: It seems to me that we do not want to be seen or perceived as wanting two people who are married staying together no matter what happens, no matter how they suffer. That is not our goal.

Mr. Reimer: If I may interrupt just briefly, I said that from three to one will help; three to one would in fact frustrate them. It is the other way around. We should resist that move down to one. I am sorry I interrupted.

Rev. More: Again—I have said it several times—if it also means—and it means that the person can get remarried after a year . . . can that be disassociated from the one year? So you get a divorce in one year but you cannot get remarried before certain things have happened like the counselling, etc., and that takes a period of time, and what that period of time would have to be . . . I do not know how a government can legislate that. That I do not know.

Mr. Reimer: Thank you.

• 2115

Mr. Jepson: As every member tonight has thanked you, I too would like to pass on my appreciation, and add the fact that I support what I read and I see a real commonality in our thoughts.

In the church marriage vows, the priest or minister recites the scripture that says: "What God has joined together, let no man put asunder". I am just wondering what your church's interpretation is of the scripture as it relates to our subject-matter tonight.

Bishop MacDonald: It is our belief and our teaching that a valid marriage is indissoluble.

Mr. Jepson: Could you be a little more specific?

Bishop MacDonald: When you have a valid marriage . . .

Mr. Jepson: A valid marriage.

Bishop MacDonald: When all the conditions for a valid marriage are present, then that marriage cannot be dissolved. I do not know how to make that simpler, really.

Mr. Jepson: That is fine.

[Traduction]

M. Reimer: En effet, mais dans ce contexte, si vous me permettez une autre question, si la loi légalise quelque chose, par définition, cela devient permis. Aussi, une nouvelle loi qui est «plus libérale» ne dicte-t-elle pas une nouvelle norme; en adoptant cette loi, ne créons-nous pas une nouvelle société, une société dans laquelle il est «plus autorisé et donc plus acceptable» de divorcer puisque c'est «plus libéral». La loi en soit ne va-t-elle pas provoquer une prolifération des divorces? Et si nous voulons l'éviter, nous pourrions peut-être ne pas accepter de passer de trois à un an.

Qu'en pensez-vous?

Monseigneur MacDonald: Nous ne voulons pas que l'on puisse penser que nous souhaitons que deux personnes qui sont mariées restent ensemble quoi qu'il arrive, quelles que soient leurs souffrances. Ce n'est pas notre but.

M. Reimer: Permettez-moi de vous interrompre brièvement, j'ai dit que de passer de trois à un an pourrait aider; en fait cela les gênerait. C'est l'inverse. Nous devrions donc refuser de passer de trois à un an. Pardonnez cette interruption.

Le R.P. More: Là encore—je l'ai déjà dit plusieurs fois—si cela signifie—comme c'est le cas—que cette personne peut se remarier après un an . . . car c'est bien cela, n'est-ce pas? On peut obtenir un divorce en un an, mais on ne peut se remarier avant d'avoir fait appel à certains spécialistes de l'orientation, etc. Cela prend un certain temps et je ne sais pas comment un gouvernement peut légiférer de tels délais.

M. Reimer: Merci.

M. Jepson: Comme tous les autres membres du Comité, je désire également vous remercier, j'appuie le point de vue que vous avez exposé et je crois que nous sommes vraiment unanimes à penser comme vous.

Pendant la cérémonie du mariage, le père ou le ministre lit une citation de la Bible selon laquelle l'homme ne peut détruire les liens bénis par Dieu. J'aimerais savoir comment votre Eglise interprète cet extrait de la Bible, dans le contexte du sujet dont nous discutons ce soir.

Monseigneur MacDonald: Nous croyons et nous enseignons qu'un mariage valide est indissoluble.

M. Jepson: Pourriez-vous être plus précis?

Monseigneur MacDonald: Dans le cas d'un mariage valide . . .

M. Jepson: Un mariage valide.

Monseigneur MacDonald: Lorsqu'il satisfait à toutes les exigences d'un mariage valide, le mariage ne peut être dissous. Je ne vois pas comment je pourrais être plus clair.

M. Jepson: C'est très bien.

[Text]

Rev. More: A valid marriage in the eyes of the Catholic Church is what is called technically a "sacramental marriage."

Dr. Daigeler: I think you asked the point, how does that belief, as it were, relate to the project that you have. I think it is fully recognized by the Catholic Church that in secular society not everybody is bound by the beliefs of the Catholic Church. What the bishop was explaining was the belief for Catholics. However, of course people of other religions and of no religion are not bound by these tenets. So the argument we are proposing is not from the beliefs of the Catholic Church but from the importance of marriage for all people in our society. That is the moral basis, as it were, from which we are coming today.

Obviously, as I think Mr. Reimer indicated, it would be our preference, because we feel it is not just some abstract religion but we feel the religious tenets are there because they protect very important values . . . so there is an intimate relationship and we feel the more people would follow our religious beliefs . . . therefore they would also benefit more in their lives. But again, the argument here is not from the doctrine of the Catholic Church, as it were, but from the social importance of marriage for society.

Mr. Jepson: But within the Catholic Church itself divorce is not recognized? If two practising Catholics were to come to you—a couple—to ask for a divorce, would that be granted by the church?

Bishop MacDonald: The church does not grant divorces. It is a legal thing. But if a couple came to me—and again, I would . . .

Mr. Jepson: But would you remarry one of those partners?

Bishop MacDonald: Not if the first marriage was considered valid.

Mr. Jepson: Thank you.

A greater emphasis is placed today on the legal aspects of a divorce—settlements, custody, etc.—but not much seems to be done . . . to ask the question, why so many divorces today, and what are the root causes of divorce. We have scraped the surface in some matters, but do you have any further thoughts to add tonight as to what you envision as the root causes? You mention unemployment, you mention stress. To me, the family unit—I have said this in previous meetings—is really the strength of our country, and so much pressure is being brought to bear to divide and so on. I would be very interested to know what you see as some of the root causes and how we could get a more practical solution.

[Translation]

Le R.P. More: Aux yeux de l'Eglise catholique, un mariage valide est, sur le plan technique, un mariage sacramentel.

M. Daigeler: Vous avez demandé comment cette croyance se rapporte à l'initiative que vous avez entreprise. J'estime que l'Eglise catholique reconnaît sans équivoque que dans une société séculière, tous ne sont pas liés par les croyances de l'Eglise catholique. Mgr MacDonald expliquait les croyances des catholiques, mais, bien entendu, ceux qui appartiennent aux autres religions et les non-croyants ne sont pas liés par ces principes. Ainsi, l'argument que nous avançons n'est pas tiré des croyances de l'Eglise catholique, mais il s'inspire plutôt de la place importante que joue le mariage pour tous les membres de notre société. C'est en quelque sorte le principe moral sur lequel se fondent nos arguments.

Comme l'a indiqué M. Reimer, je crois, ce serait évidemment notre préférence parce que il ne s'agit pas selon nous d'une question religieuse abstraite, mais plutôt de principes religieux visant à protéger des valeurs très importantes. Il s'agit donc de liens étroits et selon nous, si les gens se conformaient à nos croyances religieuses, ils en tireraient davantage profit dans leur vie de tous les jours. Je répète cependant que l'argument ne s'inspire pas de la doctrine de l'Eglise catholique, mais plutôt de la place importante que joue le mariage dans notre société.

M. Jepson: Oui, mais l'Eglise catholique elle-même ne reconnaît pas le divorce. Si un couple de catholiques pratiquants s'adressent à vous pour obtenir un divorce, l'Eglise l'accorderait-elle?

Monseigneur MacDonald: L'Eglise n'accorde pas de divorce. C'est une question juridique. Cependant, si un couple s'adresse à moi, je . . .

M. Jepson: Seriez-vous prêt à administrer le sacrement de mariage si une des deux personnes en cause demandait à se remarier?

Monseigneur MacDonald: Pas si le premier mariage était valide.

M. Jepson: Merci.

De nos jours, on s'attarde davantage aux aspects juridiques du divorce, c'est-à-dire le règlement, la garde des enfants et ainsi de suite. Toutefois, peu de personnes semblent se demander pourquoi il y a tant de divorces aujourd'hui et quelles en sont les causes profondes. Nous n'avons abordé cela que de façon très superficielle et je me demande si vous avez un point de vue quant aux causes profondes expliquant le grand nombre de divorces. Vous avez parlé de chômage et de stress. Selon moi—et j'ai déjà fait cette déclaration lors de séances antérieures, la famille constitue en fait la force de notre pays et cette institution sociale subit de très fortes pressions qui peuvent mener à sa dislocation. J'aimerais connaître votre avis sur les causes profondes de ce phénomène et je vous demanderais de nous dire comment en arriver à des solutions plus pratiques.

[Texte]

[Traduction]

• 2120

Bishop MacDonald: I think there is so much in our culture today that does not signify a value in permanency, for example. I think this is one of the reasons and I think it is an important one. People, and especially younger people, do not seem to give the same importance to permanency that young people gave it 20 or 30 years ago. There is this whole mentality and cultural tendency to try things, and if it does not live up to certain expectations you discard it. I personally think this is one of the very basic elements.

Dr. Daigeler: Could I ask you one point? I think you actually touched on what is the first recommendation in our brief, and it is being placed as number one because we feel that is the most important one, that in fact there has been a lot of attention on the dissolution and how we can make that more humane. But as we said at the very beginning of the brief and throughout the brief, and therefore again in the first recommendation, there should be equal emphasis on what we can do to prevent the marriage breakdown, what it is that leads to marriage breakdown.

Yes, there is a number of reasons, but even the church does not have all the answers on that. There are certain guesses one can make, and one can put forth certain ideas, but in fact, at one point we even reflected on the possibility of having a government commission established to look at that question: What is it that leads to so many breakdowns and how perhaps could we help prevent these?

We did not put that in specifically at this point, but perhaps it can be left as a thought with the committee. That certainly is a most important consideration for the bishops' conference. Equal attention should be given to the reasons for marriage breakdown and therefore to preventing marriage breakdown as is given to the process of making the dissolution, as it were, more humane. So I think it is a very important point.

Mr. Jepson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Jepson.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I wonder if I could just ask a supplementary question on that.

The Chairman: Yes.

Mr. Robinson: Could you perhaps clarify, then, what the position is within the church? You have indicated that in the eyes of the church the sacramental marriage is not dissolved. What are the implications in the eyes of the church, then, for the individual who has undergone the divorce and also for an individual who remarries? Is there any sanction; is there any condemnation? What is the effect in the eyes of the church of having undergone a divorce and perhaps having remarried?

Rev. More: First of all, if a Catholic gets a divorce, he also has the right to investigate the possibility of whether or not he can receive from the church a declaration of nullity, which would indicate that, although at the time of the marriage or the wedding we thought all the essential requirements were present, if we can prove that was not so, in essence, the church

Monseigneur MacDonald: Je crois par exemple que dans notre société d'aujourd'hui, on attache peu d'importance à la permanence. Je crois que c'est une des principales raisons qui explique le grand nombre de divorces. Les gens, et particulièrement les jeunes, ne semblent pas accorder à la permanence la même importance qu'on lui accordait il y a 20 ou 30 ans. Il y a une mentalité et une tendance actuellement qui nous encouragent à essayer quelque chose et si cela nous déçoit, à le rejeter. Personnellement, je crois que c'est une des raisons fondamentales qui expliquent le problème.

M. Daigeler: Me permettez-vous de vous poser une question? Je crois que vous avez en fait ressortir la première recommandation de notre mémoire, soit la plus importante, à savoir qu'on s'est beaucoup penché sur la dissolution et sur les moyens de rendre le processus plus humain. Cependant, comme nous l'avons dit au tout début de notre mémoire et aussi dans l'ensemble du mémoire, ainsi que dans la première recommandation, il faut accorder une importance égale aux moyens qui permettent d'empêcher la dissolution du mariage, c'est-à-dire de s'attaquer aux causes du divorce.

Bien sûr, les raisons sont multiples, mais même l'Église ne saurait fournir toutes les réponses. On peut deviner et avancer certaines idées mais, en fait, nous avons même envisagé la possibilité de la mise sur pied d'une commission gouvernementale chargée d'étudier la question suivante: pourquoi y a-t-il tant de divorces et comment les prévenir?

Nous n'avons pas exposé cela clairement dans le mémoire, mais je tenais à le souligner au Comité. Pour la Conférence des évêques, cette question est sans contredit de la plus grande importance. Il faut accorder aux motifs expliquant le divorce et par conséquent aux méthodes de prévenir le divorce autant d'importance qu'au processus qui rendrait la dissolution en quelque sorte plus humaine. Je crois donc que c'est une question très importante.

M. Jepson: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Jepson.

M. Robinson: Monsieur le président, pourrais-je poser une question complémentaire sur ce même sujet.

Le président: Oui.

M. Robinson: Pourriez-vous nous expliquer plus clairement quelle est la position des autorités ecclésiastiques? Vous avez déclaré qu'aux yeux de l'Église, un mariage sacramentel est indissoluble. De l'avis de l'Église, quelles sont donc les répercussions pour la personne qui est divorcé et aussi pour la personne qui se remarie? Y a-t-il des sanctions? Cette pratique est-elle condamnée? Selon l'Église, quelles sont les répercussions du divorce et du remariage?

Le R.P. More: Tout d'abord, si un catholique divorce, il peut aussi tenter d'obtenir de l'Église une annulation officielle. En vertu d'un tel document, l'Église reconnaît qu'au moment du mariage elle estimait que toutes les exigences essentielles, avaient été satisfaites, mais aujourd'hui le contraire a été démontré et l'Église estime avoir en mains des preuves

[Text]

is then saying: Although we thought it was a sacramental marriage, we now have proof that it was not.

Mr. Robinson: So you are retroactively dissolving it, in effect.

Rev. More: That is actually briefly what the annulment process is. So then the person in the eyes of the church is free to remarry if that person also has a civil divorce, of course.

Mr. Robinson: But what about the people, though, who are not able to persuade the church that their marriage was a nullity, in effect?

Rev. More: If that cannot be proven, I can tell you what does not happen. They are not written off by the church, because we have the obligation as ministers in the church, as priests in the church, to welcome people who are living in a marriage that is not blessed by the church. They do not lose their membership in the church, because they are Catholics by their baptism.

• 2125

Mr. Robinson: Are they sinning?

Rev. More: That is hard to say in terms of objectively or subjectively.

Mr. Robinson: In the eyes of the church, are they sinning?

Rev. More: They are doing something that goes against the rule of the church. However, there is no condemnation. There is no condemnation because the persons involved have to be accepted by the church. Now, I am quoting from Roman documents; we have to welcome these people.

Mr. Robinson: What about down the line? I mean, if they are sinning, are they going to get hit down the line?

Rev. More: Well, are we not all sinning? We are getting into a whole moral thing now. Why confine it to one area? We are all sinners, are we not?

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson. Mr. Reid, we have about three minutes left, so I know you will be quick.

Mr. Reid: I will not get into an argument with our eminent witnesses, but the exchange this evening has been rather helpful, perhaps not too helpful by way of resolving the legislation which is before us and perhaps considering its faults and how they might be remedied.

I would like to explore with the witnesses a distinction, a clear distinction between marriage, the roles of responsibility, the roles of society and the dissolution of marriage. Certainly, as Mr. Kaplan said at the outset for all of us, our purpose is to enhance the social concept of marriage and strengthen the vows of marriage, and strengthen the social structure that follows it. But Bishop MacDonald, I heard you make what was to me a very important statement and it was followed up by Father More as well, in a different concept.

[Translation]

indiquant que le mariage n'était pas en fait un mariage sacramental.

M. Robinson: En fait, il s'agit d'une dissolution avec effet rétroactif.

Le R.P. More: Bref, c'est en cela que consiste le processus d'annulation. Aux yeux de l'Église, l'intéressé est libre de se remarier à condition bien entendu que les tribunaux lui aient accordé le divorce.

M. Robinson: Qu'en est-il des personnes qui ne peuvent persuader l'Église que leur mariage n'était pas valide?

Le R.P. More: S'il est impossible de le démontrer, je peux vous dire ce qui ne peut se produire. Ces personnes ne sont pas écartées de l'Église parce qu'en tant que ministres et prêtres du culte, nous sommes tenus d'accueillir même les personnes qui vivent dans un mariage qui n'est pas béni par l'Église. Ces personnes ne cessent pas d'être catholiques, car elles ont reçu le sacrement du baptême.

M. Robinson: Committent-elles un péché?

Le R.P. More: Il est difficile de répondre parce qu'il intervient une part de subjectif et une part d'objectif.

M. Robinson: Aux yeux de l'Église, ces personnes commettent-elles un péché?

Le R.P. More: Elles s'adonnent à une pratique qui va à l'encontre des règlements de l'Église. Cependant, elles ne font pas l'objet d'une condamnation parce que l'Église doit accepter ces personnes en son sein. C'est ce qu'indiquent clairement les documents venant du Vatican.

M. Robinson: Oui, mais si ces personnes commettent un péché, vont-elles se trouver perdantes plus tard?

Le R.P. More: Ne sommes-nous pas tous des pécheurs? Si vous voulez parler de morale, pourquoi se limiter à un seul domaine? Nous sommes tous des pécheurs, n'est-ce pas?

Le président: Merci, monsieur Robinson. Monsieur Reid, il ne nous reste qu'environ trois minutes et je vous demanderai donc d'être bref.

M. Reid: Les échanges ont été assez fructueux ce soir et je ne m'engagerai donc pas dans une altercation avec nos distingués témoins. Les échanges n'ont cependant pas été fructueux lorsqu'il s'est agi de cerner les lacunes de la loi et d'y trouver des solutions.

J'aimerais discuter avec les témoins d'une distinction, d'une distinction nette entre le mariage, les rôles et responsabilités de la société et la dissolution du mariage. Comme l'a dit M. Kaplan au début, notre objectif est de rehausser la place que joue le mariage dans notre société, de raffermir les vœux du mariage et par le fait même de raffermir la structure sociale qui sous-tend le mariage. Toutefois, j'ai entendu Mgr MacDonald faire une déclaration très importante, après quoi cette déclaration a été reprise par M. l'abbé More, bien que dans un registre différent.

[Texte]

But I understood you to say, Bishop MacDonald, that you did not witness any marriage but that those persons who came before you to be married really believed they were entering into a sacramental marriage, till death do us part.

Bishop MacDonald: That is right.

Mr. Reid: That being so, I am assuming they were given the benefit of marriage counselling. Your church is noted for the marriage counselling that does take place and, as inherent in my earlier comments, I would prescribe that this be carried through as much as possible by all persons performing marriage ceremonies. That being so, though, you went on and Father More went on to say that dissolution of marriage by reason of marriage breakdown, a breakdown of marriage—and you were talking about the messiness of it—might be established even before one year is up. Did I understand you correctly on that point?

Bishop MacDonald : I think so.

Mr. Reid: Then I was pleased to see you as witnesses be flexible enough to say then that divorce, dissolution of marriage, can in some instances be justified. Does that not follow?

Bishop MacDonald: I think so.

Mr. Reid: If we have a dissolution of marriage which puts the couple in the original status of being single persons, no longer married, then should not those two persons be able to go their own separate ways and follow the course that they might choose to follow by entering into another marriage? I suggest to you, and you would all know, that many times a dissolution of marriage is brought about mainly so they can marry again, because the first or the earlier marriage had not worked out.

• 2130

Rev. More: I am not too sure about that. In my experience that does not necessarily follow. And again, I think we are entering into two different worlds here, because what you are talking about are legal procedures and the freedom to remarry. Just to put that into perspective, somebody who has a civil divorce and happens to be a Catholic and has an annulment from the Catholic Church is free to remarry even within the Catholic Church. However, my question is: Is that person ready to remarry? In many instances I have realized that person was not ready, although that person is free to remarry.

Mr. Reid: I concur, and I agree with the comment of Father More that it does not necessarily follow. I was suggesting to the witnesses that in many instances the desire to remarry prompted the dissolution that did take place. And in law, by reason of that dissolution, they are free to marry.

I wanted to ask on that very brief item, because it brings me again to the preparation of marriage and the necessity, as Father More puts it, of counselling these persons and finding out the why of the breakdown, perhaps before they enter into a second marriage. Let me put it to you succinctly. Is there any

[Traduction]

Vous avez dit, monseigneur MacDonald, que vous n'étiez pas témoin au mariage, mais plutôt que les personnes qui se présentaient devant vous croyaient fermement qu'elles s'engageaient dans un mariage sacramentel, que seule la mort peut dissoudre.

Monseigneur MacDonald: C'est exact.

M. Reid: Si tel est le cas, je présume que ces personnes ont pu se prévaloir des services d'un conseiller matrimonial. Votre Eglise s'est fait remarquer pour la qualité des conseils qu'elle donne à ce sujet et, comme je l'ai laissé sous-entendre tout à l'heure, je crois qu'il serait bon que toutes les personnes qui se marient bénéficient de tels services. Après cela, vous et M. l'abbé More avez dit qu'il est possible, même avant l'expiration de la première année de mariage, de prévoir que l'union sera un échec et qu'elle sera dissolue. Vous avez aussi fait ressortir le côté désagréable de ce processus. Est-ce que je traduis bien vos propos?

Monseigneur MacDonald: Je crois que oui.

M. Reid: Par la suite, j'ai été heureux de vous entendre assouplir votre position pour déclarer que dans certains cas, le divorce, c'est-à-dire la dissolution du mariage, peut se justifier. N'est-ce pas là une conséquence logique?

Monseigneur MacDonald: Je crois que oui.

M. Reid: S'il y a dissolution du mariage et que les deux membres du couple deviennent des célibataires, pourquoi ces deux personnes ne pourraient-elles aller chacune de leur côté et se marier de nouveau? Et vous savez tous que, bien des fois, les gens se divorcent principalement pour se remarier, étant donné que leur premier ou précédent mariage n'a pas réussi.

Le R.P. More: Je n'en suis pas convaincu. D'après mon expérience, ce n'est pas nécessairement le cas. Et, encore une fois, je pense que nous abordons là une question différente. La procédure juridique est la liberté de se remarier. Pour situer les choses dans leur juste contexte, disons qu'un catholique qui obtient un divorce au civil et qui obtient un annulation de son mariage de l'Eglise catholique peut se remarier même dans l'Eglise catholique. Cependant, ma question est la suivante: Cette personne-là est-elle prête à se remarier? Dans bien des cas, j'ai constaté qu'elle ne l'était pas, bien qu'elle soit libre de le faire.

M. Reid: Je suis d'accord avec le Révérend Père More qui dit que ce n'est pas nécessairement le cas. Tout ce que je faisais valoir aux témoins, c'est que dans bien des cas, le désir des gens de se remarier les incite à dissoudre leur mariage. Et légalement, une fois que leur mariage est dissout, ces gens-là sont libres de se remarier.

J'avais donc une question à poser à ce sujet, ce qui m'amène à parler de nouveau de la préparation au mariage et de la nécessité comme le Révérend Père More l'a mentionné, de conseiller ces personnes et de déterminer les raisons de l'échec de leur mariage avant qu'elles ne puissent contracter un second

[Text]

way in law after dissolution of marriage that we can legally delay a second marriage or a subsequent marriage?

Rev. More: I think that is being done already. As I indicated, there is a delay period—and somebody may correct me on the exact time—of three weeks after a divorce, so in principle it is already there. I have no idea how a government can extend that to a longer period. But the principle itself is already operative.

Mr. Robinson: Are you talking about the time between decree *nisi* and decree absolute?

Rev. More: That is three months, is it not?

Mr. Robinson: Three months, yes.

Mr. Reid: Will that be carried on with the proposed law?

The Chairman: As I understand the new proposed law, 30 days after the decree absolute there will be no decree *nisi*, it will be a decree absolute. There is a 30-day appeal period.

Mr. Reid: And is that time period not related more so to the marriage just dissolved or proposed to be dissolved rather than to a delaying period for remarriage and a time period within which marriage counselling takes place? I do not want to belabour it. I rather think that is the case. And it is not a period that you can use as a precedent for extending that three months earlier between judgment *nisi* and judgment absolute to a one-year waiting period before they can remarry, or a two-year time period?

Rev. More: Did I understand you correctly when you said that one seeks a divorce in order to remarry, generally speaking?

Mr. Reid: I do not even have to say “generally speaking”, I am saying that is sometimes the reason for getting a divorce.

Rev. More: That is sometimes okay, but I would tend to disagree that people divorce in order to get remarried.

Mr. Reid: Yes, okay. I wanted to make that point; we can resolve that in our discussions.

There are far too many more I want to come to, Mr. Chairman. I do not want to see you pick up the gavel for a moment.

The question did lead to marriage counselling and the fact that sometimes marriage counselling does not always work out. That should not discourage us from marriage counselling, but by what means or method do you suggest that marriage counselling take place, particularly where there are so many civil marriages, and are you suggesting to us as law-makers that we should impose a requirement for the obtaining of a permit or licence to marry, particularly in the civil courts—a qualification requirement of pre-marriage education?

[Translation]

mariage. Je vous pose ma question succinctement. Après la dissolution d'un mariage, la loi nous permet-elle de retarder un second mariage ou un mariage subséquent?

Le R.P. More: Je pense que cette disposition existe déjà. Comme je l'ai mentionné, il y a une période de délai—et on me corrigera si je me trompe—de trois semaines après l'obtention d'un divorce; de sorte que le principe est déjà bien établi. Je ne sais vraiment pas comment le gouvernement pourrait prolonger ce délai. Mais le principe comme tel s'applique déjà.

M. Robinson: Parlez-vous du délai entre le jugement conditionnel et le jugement définitif?

Le R.P. More: Ce délai est de trois mois, n'est-ce pas?

M. Robinson: Trois mois, effectivement.

M. Reid: A-t-on retenu cette disposition dans le projet de loi?

Le président: Si je comprends bien le nouveau projet de loi—il n'y aura pas de jugement conditionnel, il y aura seulement un délai de 30 jours après le jugement absolu. Il y a une période d'appel de 30 jours.

M. Reid: Et ce délai, c'est plus pour le mariage qui vient d'être dissout ou qui est en voie de dissolution que pour retarder un mariage subséquent et permettre du *counseling*? Je ne veux pas trop m'attarder là-dessus. Mais je pense quand même que c'est le cas. Et cela ne peut servir de précédent pour porter à un an ou à deux la période de trois mois entre le jugement conditionnel et le jugement définitif, et interdire tout remariage avant ce délai, n'est-ce pas?

Le R.P. More: Avez-vous dit que, de façon générale, les gens demandent le divorce pour se remarier?

M. Reid: Même si ce n'est pas «de façon générale», je dis simplement que c'est parfois ce qui incite les gens à demander le divorce.

Le R.P. More: Cela peut être vrai parfois, mais je ne suis pas d'accord pour dire que les gens se divorcent pour se remarier.

M. Reid: D'accord. Je tenais simplement à apporter cette précision.

J'ai beaucoup d'autres questions à aborder, monsieur le président. Je ne veux pas qu'on s'attarde sur ce point.

La question nous a amenés à parler du *counseling* matrimonial, et au fait qu'il ne fonctionne pas toujours. Cela ne veut pas dire que nous ne devons pas recourir au service de *counseling* matrimonial, mais j'aimerais savoir ce que vous envisagez comme système; compte tenu en particulier du si grand nombre de mariages civils et est-ce que vous ne nous proposez pas de, en tant que législateurs, d'imposer une condition pour l'obtention d'un permis ou d'une licence de mariage, particulièrement au civil: un cours de préparation au mariage?

[Texte]

[Traduction]

• 2135

Bishop MacDonald: We would like to see that, but it may be impossible. But the least we would like to see is that these facilities be made available to people who are having difficulty in marriage and who, for example, may file for a divorce—not only with the ending view of saving the marriage, but also, and if the marriage is irreparable more so, to have the individuals reflect on their failure and why so they will learn from their experience and they will be better able to cope with a second marriage if that is in their lives.

Mr. Reid: I rather gathered—getting these in here before the gavel comes down—from the recommendations for unified family courts and perhaps that marriage counselling be made mandatory before divorce can be granted, and a formal hearing . . . All of these are related to bringing a little more expertise into that proceeding resulting in a dissolution of marriage. I make this comment because when the Province of Quebec Law Association was before us they pointed out that they had very little experience with joint custody—the proposal of joint custody which is sometimes talked about as opposed to one parent or the other having custody of the children—co-operative parenting and compulsory mediation. Now, compulsory mediation is very much different from what you are concerned here.

Do you see the judge who presides over that court as taking a very dominant position and, in the light of an earlier comment that you do not altogether feel that the adversarial system is advantageous, will that judge preside over a marriage counselling exercise, a form of mandatory mediation, which he is, to work out the financial matters and the custody matters that will come before him as well?

Also, is that one of the reasons why you recommend a unified family court, which is being introduced in some parts of the country now?

Bishop MacDonald: Yes, to a large extent that is true. We would want judges, for example, who would have some of this special expertise.

Mr. Reid: If it was an uncontested divorce whereby two adults, both of the age of maturity, are prepared to come to an agreement with respect to the dissolution of that marriage, do you think it is absolutely essential that they go before that same court?

Bishop MacDonald: Absolutely essential.

Mr. Reid: Would that be primarily, then, to give some formality to the dissolution of the marriage so it is not just a private contract to dissolve the marriage? What other purpose would there be in having a judge preside over that dissolution?

Bishop MacDonald: It would seem to me that there would be the advantage of having a third party, someone who is objective, in the process.

The Chairman: Can you bring yourself to a conclusion very quickly, Mr. Reid? Despite the very excellent questions, we have gone over our normal adjournment hour.

Monseigneur MacDonald: Ce serait très bien, mais c'est peut-être impossible. Nous aimerions au moins que les gens qui éprouvent des difficultés dans leur mariage et qui demandent peut-être un divorce d'avoir accès à ces services non seulement pour tenter d'éviter la dissolution du mariage, mais aussi, et à plus forte raison, si le mariage est irréparable, pour faire en sorte que les gens réfléchissent sur l'échec de leur mariage et profitent de leur expérience pour être mieux à même de réussir un second mariage si tel est leur destin.

M. Reid: Mais vous recommandez des tribunaux de la famille unifiés et peut-être du *counselling* matrimonial obligatoire avant qu'un divorce ne soit accordé, et une audience formelle . . . Toutes ces choses-là ont pour objet d'amener un peu plus d'expertise dans le processus de dissolution du mariage. Je vous dis cela parce que les représentants de l'Association du Barreau du Québec ont mentionné qu'ils avaient très peu d'expérience en ce qui concerne la garde partagée par opposition à la garde des enfants assumée par un seul des conjoints, très peu d'expérience en ce qui concerne la garde coopérative et la médiation obligatoire. Maintenant, la médiation obligatoire est quelque chose de très différent.

D'après vous, le juge doit-il jouer un rôle prédominant, et comme vous avez dit que le système d'aversité n'est pas toujours avantageux, le juge devrait-il s'occuper du *counselling* matrimonial, d'une forme de médiation obligatoire pour régler les questions de soutien financier et de garde des enfants?

Est-ce que c'est une des raisons pourquoi vous recommandez un tribunal de la famille unifié, comme il commence à y en avoir dans certaines régions du pays?

Monseigneur MacDonald: Dans une large mesure, oui. Nous voudrions par exemple que les juges aient une certaine expérience de ce côté-là.

M. Reid: Dans le cas d'un divorce incontesté où deux adultes d'âge mûr sont prêts à s'entendre sur la dissolution de leur mariage, pensez-vous qu'il est absolument essentiel qu'ils passent devant ce tribunal?

Monseigneur MacDonald: Absolument, oui.

M. Reid: Est-ce que cela ne serait pas alors simplement pour officialiser la dissolution du mariage pour qu'il ne s'agisse pas uniquement d'une entente privée? Pourquoi autrement le juge devrait-il entendre ces causes?

Monseigneur MacDonald: Je pense qu'il serait avantageux de faire intervenir une tierce partie dans le processus.

Le président: Je vous demanderais de conclure très rapidement, monsieur Reid. Même si les questions sont excellentes, nous avons dépassé l'heure de l'ajournement.

[Text]

• 2140

[Translation]

Mr. Reid: Well, we are past the time period. It has been an interesting evening, as I say, but I do not think I will be coming to the same conclusion as what is recommended to us, Mr. Chairman. I do appreciate the opportunity to have this exchange.

The Chairman: Thank you very much. Father MacDonald, Father More, Dr. Daigeler, we appreciate your taking the time to prepare a brief and taking the time out of your life to come and give it to us. I think your evidence, particularly with respect to second marriages and their fragility, adds a new dimension to the evidence we have heard, and we thank you for it.

We stand adjourned until tomorrow, Wednesday, June 19, at 3.30 p.m. in 308 West Block.

M. Reid: C'est vrai, nous avons dépassé l'heure, C'a été une soirée intéressante, mais je ne crois pas, monsieur le président, que je puisse tirer les mêmes conclusions que celles qu'on nous recommande. J'ai quand même bien aimé cet échange.

Le président: Merci beaucoup. Monseigneur MacDonald, révérend More, docteur Daigeler, nous vous remercions d'avoir pris le temps de rédiger un mémoire et de venir nous rencontrer. Je pense que votre témoignage, particulièrement en ce qui concerne les seconds mariages et leur précarité, ajoute une nouvelle dimension à ce que nous avons déjà entendu. Nous vous en remercions.

La séance est levée jusqu'à demain, le mercredi 19 juin à 15h30 à la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Conference of Catholic Bishops:

Most Rev. James MacDonald, Bishop of Charlottetown,
Prince Edward Island;
Rev. William T. More, Director of the Family Ministry
Office for the Roman Catholic Archdiocese of Ottawa;
Dr. Hans W. Daigeler, Pastoral Team Member.

De la Conférence des évêques catholiques du Canada:

Monseigneur James MacDonald, Évêque de Charlottetown,
Île-du-Prince-Édouard;
Rév. William T. More, directeur de «*Family Ministry Office*
for the Roman Catholic» archidiocèse d'Ottawa;
M. Hans W. Daigeler, membre de l'équipe pastorale.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 37

Wednesday, June 19, 1985

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 37

Le mercredi 19 juin 1985

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief

CONCERNANT:

Projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les
mesures accessoires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Blaine A. Thacker

Vice-Chairman: Pierre H. Cadieux

MEMBERS/MEMBRES

Patrick Boyer
Pauline Browes
Roger Clinch
Mary Collins
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Rob Nicholson
John V. Nunziata
Alan Redway
Joe Reid
Svend J. Robinson
Chris Speyer
Maurice Tremblay

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Blaine A. Thacker

Vice-président: Pierre H. Cadieux

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vincent Dantzer
François Gérin
Robert Horner
J. Robert Howie
Jim Jepson
Robert Kaplan
Alex Kindy
Allan Lawrence
Margaret Anne Mitchell
André Ouellet
John Reimer
Reginald Stackhouse
Bernard Valcourt
Pierre H. Vincent
Ian Waddell

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 19, 1985
(40)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 4:12 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Sheila Finestone, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Joe Reid, Svend J. Robinson, Chris Speyer and Blaine A. Thacker.

Alternates present: John Reimer and Bernard Valcourt.

In attendance: Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Advisory Council on the Status of Women: Sylvia Gold, President; Lynn King, Legal Counsel and Elizabeth Sloss, Researcher.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Advisory Council on the Status of Women, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "JUST-33"*)

Sylvia Gold made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:45 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11:00 o'clock a.m., Thursday, June 20, 1985.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 19 JUIN 1985
(40)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 16 h 12, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Mary Collins, Sheila Finestone, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Joe Reid, Svend J. Robinson, Chris Speyer, Blaine A. Thacker.

Substituts présents: John Reimer, Bernard Valcourt.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Mildred J. Morton, attachée de recherche.

Témoins: Du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme: Sylvia Gold, présidente; Lynn King, conseiller juridique; Elizabeth Sloss, chargée de recherche.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par le «Conseil consultatif canadien de la situation de la femme» figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «JUST-33»*)

Sylvia Gold fait une déclaration, puis elle-même et les autres témoins répondent aux questions.

A 17 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'au jeudi 20 juin 1985, à 11 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Wednesday, June 19, 1985

• 1613

The Chairman: I call the meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief. We are resuming our evidence on clause 2, and I am pleased to welcome a delegation from the Canadian Advisory Council on the Status of Women. I will introduce the President, Ms Sylvia Gold, and ask her to kindly introduce the other members of her delegation.

Ms Gold, we will append your full brief to our minutes of today's hearing, so it will not be necessary for you to read it word for word. You can summarize it or use whichever method you choose.

Is it agreed that the brief be attached to today's minutes?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Ms Gold, you have the floor.

Ms Sylvia Gold (President, Canadian Advisory Council on the Status of Women): Thank you very much.

Nous apprécions l'occasion qui nous est offerte de présenter notre mémoire sur la Loi sur le divorce. J'aimerais présenter mes collègues.

I would like to introduce Lynn King, a lawyer who has been practising in family law for 12 years, and has taught courses in family law; Elizabeth Sloff, a researcher with the Canadian Advisory Council on the Status of Women; and Carol Zavitz, Acting Senior Research Officer for the council.

• 1615

I would like to focus on four main points which are contained and elaborated in our brief. The first point is the question of no-fault divorce, *divorce sans faute*; the second, the question of maintenance or *soutien*; the third, custody and access, *garde et accès*; and the fourth point, enforcement, *force exécutoire*.

On the question of fault or no-fault—which we would prefer, of course—we feel the court has no place in determining the cause of marriage breakdown. It is a difficult situation for a couple to go through. They have reached a point of marriage breakdown, and it is the task of the court to settle the economic and custody issues.

We are also concerned that a major problem in the currently proposed Divorce Act is that misconduct can still be used in the determination of custody awards, and we would object to this.

Again on the question of fault, since 1973, the Canadian Advisory Council on the Status of Women has advocated marriage breakdown as the sole criterion for divorce, to be established by a one-year separation period. In other words, we

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mercredi 19 juin 1985

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Nous reprenons nos délibérations au sujet de l'article 2 et c'est avec plaisir que je souhaite la bienvenue à la délégation du Conseil consultatif de la situation de la femme. Je vous présente sa présidente, M^{me} Sylvia Gold, à qui je demanderais de bien vouloir nous présenter les autres membres de sa délégation.

Madame Gold, nous annexerons votre mémoire au compte rendu de notre réunion d'aujourd'hui et il n'est donc pas nécessaire que vous le lisiez mot à mot. Vous pouvez le résumer, si vous voulez, la méthode est vôtre.

Êtes-vous d'accord pour que le mémoire soit annexé au compte rendu d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Madame Gold, vous avez la parole.

Mme Sylvia Gold (présidente, Conseil consultatif de la situation de la femme): Merci beaucoup.

We appreciate the opportunity to present to you our brief on the Divorce Act. I would like to introduce my colleagues.

J'aimerais vous présenter Lynn King, avocate qui pratique le droit de la famille depuis 12 ans et qui enseigne également cette spécialité; Elizabeth Sloff, recherchiste auprès du Conseil consultatif de la situation de la femme; et Carol Zavitz, recherchiste en chef par intérim du Conseil.

J'aimerais vous parler tout particulièrement des quatre points principaux qui se retrouvent dans notre mémoire. Le premier porte sur la question du divorce sans faute, *no-fault divorce*; le deuxième, sur le soutien ou *maintenance*, le troisième, sur la garde et l'accès *custody and access*, et le quatrième sur la force exécutoire *enforcement*.

Tout naturellement, notre préférence va au divorce à l'amiable et nous estimons que ce n'est pas au tribunal de déterminer la cause de l'échec d'un mariage. La situation est déjà assez pénible pour le couple. Ils ont déjà compris que leur union était un échec et la seule tâche du tribunal est de régler les questions de soutien économique et de garde.

Dans la nouvelle proposition de Loi sur le divorce, l'inconduite demeure un des facteurs déterminants de l'attribution de la garde, ce que nous trouvons absolument inacceptable.

Toujours au sujet des torts, depuis 1973, le Conseil consultatif de la situation de la femme propose que le seul critère justificatif d'un divorce soit la séparation de corps pendant un an. En d'autres termes, nous ne souhaitons pas que le divorce

[Texte]

would not wish to see questions of adultery or physical or mental cruelty as causes of divorce.

On the second point of maintenance, by setting criteria for the determination of a maintenance order, the bill before us is an improvement on the present law. However, we feel there must be some order of priority given to the objectives of interspouse support. We would also like to draw your attention to subclause 17(8), about which we have grave concerns. It speaks of the variation of maintenance orders. As written, it is totally unacceptable. The negative wording of the clause combined with the criteria set leaves very little chance for variation of an award. Although criteria for the granting of a variation will be useful to the courts, the law must not stipulate that a court may not order a variation unless the court is satisfied that the two criteria enumerated are met. The criteria in clause 17 are too negative. We believe that judicial discretion is imperative in this situation.

On our third point of custody and access, we would like to stress that spousal misconduct must not be used in the determination of custody. The bill does not speak to that right now. It is quite possible for the court, in view of cases involving adultery and physical or mental cruelty, to use that information in determining custody. We are arguing it should not be so used.

When the bill speaks of the best-interest criterion, it could well be defined, just as the criteria for maintenance has been, to give the court direction in this area as guidelines for the decision of the best interest of the child.

Continuing with the question of custody and access, the third point we would make is that the provisions relating to the determination of custody sanction joint custody by stating that the court may make an order granting custody to any one or more persons. As well, the court has been directed to give effect to the principle that a child of a marriage should have as much contact with each spouse as is appropriate in the circumstances.

We agree that joint custody should be available, but only in situations where parents are in agreement and set the terms of that joint custody themselves. We would emphasize the importance of the point that both parents must agree to joint custody and set the terms of that joint custody themselves. We could not support any legislative proposal setting a presumption of joint custody, as the act now proposes.

On our fourth point of enforcement, the Law Reform Commission of Canada . . .

• 1620

Mr. Robinson: Mr. Chairman, just to clarify that last point—are you suggesting that the bill now provides for presumption of joint custody?

Ms Gold: No, it does not.

[Traduction]

se fonde sur des critères d'adultère ou de cruauté physique ou mentale.

Notre deuxième point maintenant concerne les pensions alimentaires. En énumérant les critères de détermination d'une ordonnance de pension alimentaire, le projet de loi actuel est une amélioration par rapport à la loi existante. Cependant, nous estimons qu'il faut accorder un certain ordre de priorité aux objectifs de ce soutien inter-époux. Nous aimerions également attirer votre attention sur le paragraphe 17(8) qui nous alarme beaucoup. Il limite les possibilités de modification des ordonnances. Le texte proposé est totalement inacceptable. Le caractère négatif de cet article, combiné à la série de critères, réduit pratiquement à néant les possibilités de modifier une ordonnance. Bien que les critères régissant ces modifications s'avèrèrent utiles aux tribunaux, la loi ne doit pas stipuler qu'un tribunal ne peut ordonner de modification à moins que ce dernier ne soit convaincu que les deux critères énumérés ne soient satisfaits. Les critères énumérés à l'article 17 sont trop négatifs. Une discrétion judiciaire est impérative dans ce cas, selon nous.

Troisièmement, en ce qui concerne la garde et l'accès, nous tenons à répéter que l'inconduite ne doit pas être un des critères servant à déterminer l'attribution de la garde. Le projet de loi est silencieux à ce sujet. Il est fort possible que le tribunal, si des motifs d'adultère ou de cruauté physique ou mentale sont invoqués, se serve de ces motifs pour déterminer l'attribution de la garde. Ces motifs ne devraient en aucun cas influencer sur la décision.

Un des critères du projet de loi en matière de pension alimentaire est la protection des intérêts de l'enfant. Le même critère devrait s'appliquer à l'attribution de la garde et guider ainsi les tribunaux dans leur décision.

Toujours au sujet de la garde et de l'accès, les dispositions relatives à la détermination de l'attribution de la garde sanctionnent la garde partagée en disant que le tribunal peut prononcer une ordonnance accordant la garde à une ou plusieurs personnes. De plus, il est rappelé aux tribunaux que l'enfant doit avoir un contact maximum avec chacun de ses parents sous réserve des circonstances.

Nous approuvons cette possibilité de garde partagée, mais seulement à condition que les parents soient d'accord et qu'ils établissent eux-mêmes les modalités de cette garde partagée. Il est primordial que les deux parents soient d'accord et qu'ils établissent eux-mêmes les modalités de cette garde partagée. Nous ne pourrions appuyer une proposition législative établissant une présomption de garde partagée comme le fait cette loi.

Quatrièmement, pour ce qui est de la force exécutoire, la Commission de réforme du droit du Canada . . .

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais une simple précision. Suggérez-vous que ce projet de loi prévoit la présomption en matière de garde partagée?

Mme Gold: Non.

[Text]

The Law Reform Commission of Canada estimates the rate of default in maintenance orders to be as high as 75%. Maintenance debtors can get away with non-payment because of inadequate enforcement techniques. I think we all look to the Province of Manitoba for the advances it has made with regard to enforcement. In 1975, 75% of maintenance orders were in default in that province. By 1983, after four years of automatic state enforcement, 85% of maintenance orders were being collected. That is a significant turnaround.

Because of the split jurisdiction problem in Canada, the federal-provincial relationship, the provinces can take Manitoba's lead and initiate automatic state enforcement of maintenance orders, but they have not done so. Therefore, there are several factors which indicate clearly that it is the federal government which should take the lead in the enforcement of maintenance orders. One factor is the fact that the provinces have not done so; secondly, there is a major problem in the interprovincial enforcement of these orders; and, thirdly, the procedure is lengthy and complex.

Before a woman can even begin to take an action interprovincially, she must know where her ex-spouse is located. The provisions in the Family Orders Enforcement Assistance Act, allowing the court access to information banks to facilitate the location of the defaulting spouse, are very commendable.

There are two alternatives, it as it appears to us... either the federal government must assist the provincial governments in setting up provincial agencies with interprovincial linkages, in order to ensure that maintenance payments are made, or the federal government must set up a national agency. But the federal government, in either case, must take an active role, since no one else is doing so.

I would like to conclude my opening remarks by commenting on the fact that there are certain realities that families in Canada are living through. All adults would like to be self-sufficient, in a marriage or outside a marriage. It is a reality, however, that couples make decisions during the course of a marriage that may disadvantage one partner vis-à-vis the other.

Often a woman is in the position where, because she has the main responsibility for children, she is urged by her husband, by family members, to stay home and take care of the children and create a harmonious family life. She does so. When she finds herself abandoned and left to her own resources, with the responsibility of children, she has at that point been left out of the labour market. But then the expectation is made that she will return to the labour market and that she will be self-sufficient. This is an unrealistic expectation. I think women in that situation need the support that a divorce act can give them, so that she can in fact regain her financial independence, if that is possible. But that is not always the case.

The purpose of the divorce act is to bring some order and justice to an emotional and traumatic family circumstance. We urge the committee to support the changes to the bill which we recommend, namely no-fault divorce; sensitive

[Translation]

Selon la Commission de réforme du droit, le taux de manquement aux ordonnances de pension alimentaire atteint 75 p. 100. Cet état de fait est dû à l'absence de pouvoir exécutif suffisant. Les résultats obtenus par le Manitoba dans ce domaine sont un exemple pour nous tous. En 1975, 75 p. 100 des pensions alimentaires n'étaient pas versées. En 1983, quatre ans après l'intervention automatique de l'État, 85 p. 100 de ces pensions étaient versées. C'est un changement spectaculaire.

A cause du partage des juridictions au Canada, seules les provinces peuvent suivre l'exemple du Manitoba et imposer une exécution automatique des ordonnances de pension alimentaire, mais elles ne l'ont pas fait. En conséquence, plusieurs facteurs indiquent clairement qu'il revient au gouvernement fédéral de montrer l'exemple dans ce domaine. Premièrement parce que les provinces n'ont rien fait; deuxièmement parce que l'exécution de ces ordonnances pose un problème majeur sur le plan interprovincial; et troisièmement parce que la procédure est longue et complexe.

Avant qu'une femme ne puisse même entreprendre une action interprovinciale, elle doit savoir où se trouve son ex-époux. Les dispositions de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales autorisant les tribunaux à accéder à des renseignements bancaires leur facilitant la localisation des époux en défaut de paiement, sont tout à fait louables.

Il nous semble qu'il n'y a qu'une alternative: soit le gouvernement fédéral aide les gouvernements provinciaux à établir des agences provinciales reliées entre elles afin de veiller au versement de ces pensions alimentaires, soit le gouvernement fédéral établit une agence nationale. Dans un cas ou dans l'autre, il reste que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle actif étant donné que personne d'autre ne le joue.

J'aimerais conclure mes remarques préliminaires en vous rappelant que les familles canadiennes vivent actuellement certaines réalités. Tous les adultes aimeraient subvenir à leurs propres besoins, qu'ils soient mariés ou non. Cependant, il est indubitable que pendant leur mariage les couples prennent des décisions qui peuvent désavantager un des partenaires par rapport à l'autre.

Souvent la femme, dont la principale responsabilité est d'élever les enfants, se voit demander par son mari, par les membres de la famille, de rester à la maison, de s'occuper des enfants et de créer un milieu familial harmonieux. Elle le fait. Lorsqu'elle est abandonnée et se retrouve avec ses seules ressources, et avec la responsabilité d'élever ses enfants, cela fait déjà longtemps qu'elle n'a plus de place sur le marché du travail. On attend d'elle alors qu'elle retourne sur ce marché du travail et qu'elle subviene à ses propres besoins. Cette attente n'est pas réaliste. Je crois que les femmes dans cette situation ont besoin du soutien que leur donne une loi sur le divorce afin qu'elles puissent reconquérir leur indépendance financière, si c'est possible. Ce n'est pas toujours le cas.

Le divorce étant une expérience traumatisante aussi bien psychiquement que physiquement, il faut que la loi permette de rétablir un certain ordre et une certaine justice. Nous vous prions instamment d'appuyer les modifications que nous recommandons, à savoir le principe du divorce sans tort; des

[Texte]

maintenance provisions; better custody and access provisions; and much stronger enforcement provisions, as well.

We hope you will be hearing from many women's groups. I think you will find that the four points we are making to you this afternoon—and which my colleagues and I will be pleased to elaborate on, in response to the questions that you may have—are representative of the concerns of women across the country in these four very important areas. We would, however, urge you to listen to other women's groups and to hear of their experiences in this very important issue of divorce.

Thank you.

The Chairman: Thank you, Ms Gold.

Are there any other opening comments any of our witnesses would like to make? We will go directly to questions then.

Mr. Nunziata, 15 minutes.

• 1625

Mr. Nunziata: Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank Ms Gold and her delegation for coming this afternoon. And thank you as well for the brief. I can assure you that we will give some very serious consideration to the very important issues you have raised, both in your verbal submissions and in the brief.

With respect to your fault concerns, I am sure you are aware that the previous Liberal government introduced a bill largely identical to the bill before us. A major exception is the introduction of fault by this government with respect to adultery and cruelty. We have heard arguments by the Minister and other government members of this committee with respect to the reasons why it is important to introduce fault or to continue to have fault as a consideration or grounds for divorce. I would like you to expand further in terms of your views as to those particular grounds for divorce and how strongly your organization feels about the continuation of fault as grounds for divorce.

Ms Gold: Well, we feel quite strongly that there should be no-fault divorce. And I would ask Ms King if she would like to add to that comment.

Ms Lynn King (Legal Counsel, Canadian Advisory Council on the Status of Women): I think basically all the research shows, and everybody that you talk to will say, that fault divorces have served no purpose. Cruelty divorces or adultery divorces have not served any purpose in terms of resolving family conflict. When people divorce, what they want is to sort out their property, their finances, their children and then their own emotions. To have any sort of fault concept is just to promote mud slinging, expenses and time. Those are the last things people really need when marriages break down. So there does not seem to be any reason or rationale to having two fault grounds left.

[Traduction]

dispositions raisonnables de pension alimentaire; de meilleures dispositions en matière de garde et d'accès ainsi qu'un renforcement des dispositions d'exécution.

Nous espérons que vous entendrez de nombreux groupes de femmes. Vous constaterez, je crois que les quatre points que nous avons exposés cet après-midi—points que mes collègues et moi-même nous ferons un plaisir de préciser en répondant à vos questions si vous en avez—sont ceux qui préoccupent le plus l'ensemble des femmes de ce pays. Nous vous invitons cependant à entendre les témoignages des autres groupes de femmes.

Merci.

Le président: Merci, madame Gold.

Vos collaboratrices ont-elles quelque chose à ajouter? Dans ce cas, nous passerons directement aux questions.

Monsieur Nunziata, 15 minutes.

M. Nunziata: Merci, monsieur le président. J'aimerais remercier M^{me} Gold d'être venue cet après-midi ainsi que les autres membres de sa délégation. Je vous remercie également de votre mémoire. Je peux vous assurer que nous étudierons avec grand soin les questions très importantes que vous avez abordées à la fois dans votre présentation orale et dans votre mémoire.

En ce qui concerne cette question des torts, je suis certain que vous n'ignorez pas que le gouvernement libéral précédent a introduit un projet de loi très analogue à celui-ci. L'exception majeure est l'introduction, par ce gouvernement, de torts concernant l'adultère et la cruauté. Le ministre et les députés du gouvernement de ce Comité nous ont longuement expliqué les raisons pour lesquelles il était important de maintenir ces torts comme motifs de divorce. J'aimerais que vous nous parliez un peu plus de ces motifs de divorce et que vous nous disiez ce que votre organisation pense du maintien de ces torts comme motifs de divorce.

Mme Gold: Nous estimons que le divorce ne devrait en aucun cas être prononcé aux torts. Je demanderais à M^{me} King de vous en expliquer les raisons.

Mme Lynn King (conseiller juridique, Conseil consultatif de la situation de la femme): Je crois pour l'essentiel que toutes les études démontrent, et que tout le monde vous dira, que les divorces aux torts ne servent à rien. Les divorces pour cruauté ou les divorces pour adultère n'ont jamais permis de résoudre les conflits familiaux. Lorsque les couples divorcent, tout ce qu'ils veulent c'est régler leurs problèmes financiers, le problème des enfants et la questions de leurs propres émotions. Introduire le concept de torts ne sert qu'à envenimer la situation, prolonger indûment la procédure et augmenter indûment la facture. C'est bien la dernière chose dont ces couples ont besoin quand leur mariage se solde par un échec. Rien ne semble donc justifier le maintien de ces deux motifs de torts.

[Text]

Basically, what this government has done is say, let us not have fault divorces any more. Let us just have a year-long separation and there will be a marriage breakdown. But then, through the back door they have brought in two grounds—adultery and cruelty—and it is contradictory. Either you have marriage breakdown or you have fault, but you should not have both like this. It is unnecessary.

Mr. Nunziata: The government argues that one should have immediate access to the courts. That was one of the strong arguments made by the Minister. For that reason they think it is important to continue fault. Which raises another point. Under the present legislation, as I understand it, a spouse has to wait three years before actually filing a petition with the court. Under the proposed legislation, when a couple separates, a spouse can file a petition immediately upon separation. The proposed act simply requires a year before the final court determination. I would like your comments on that major departure from the old legislation.

Ms King: That should be the case. When people separate they should have access to a divorce court. Now what happens is, if they do not have the fault grounds, they have to go to a provincial court and start those proceedings and then when they have the grounds for divorce, they go to a divorce court. It becomes cumbersome. Given that they can, under the proposed bill, file immediately upon separation and then wait the year to get the divorce, that seems to solve the problem of being able to go to court immediately. Nobody gets heard for a year anyway when there is a contested hearing, because the courts are so clogged up. At least they could file once they separate. They could bring their interim applications and get whatever relief they need there. Finally the year would be up and they could go and get their divorce. I do not think they need the fault grounds to get them into court quickly, given that they can do it in any event.

Mr. Nunziata: You made the point that if you continue to have fault as a grounds for divorce, that simply enhances the vindictiveness and the controversy. The difficulty I have with respect to reconciliation is that, if you allow a spouse to petition immediately for divorce, the opportunity for reconciliation is diminished. If they have immediate access to the courts, once they dig in, file the petition, make their allegations with respect to the other spouse . . . it seems to me that once their positions become entrenched, there is less opportunity to try to bring the parties together.

• 1630

Ms King: I would say two things about that. First of all, laws do not either encourage or discourage reconciliation. People do that for one reason or another; it does not generally have to do with what the law says. One way to discourage reconciliation is to allow cruelty petitions, because there is one way in the world that you will never reconcile and that is if you allege that your husband did this, this and this to you, or the husband alleges that the wife did that, that and that. Those

[Translation]

Pour l'essentiel, la proposition du gouvernement est la suivante: débarrassons-nous des divorces aux torts. Il suffira qu'il y ait eu séparation pendant un an pour que l'échec du mariage soit reconnu. Puis, par la porte de service, il a introduit deux motifs—l'adultère et la cruauté—et c'est contradictoire. Soit il y a simple constat de l'échec du mariage, soit il y a torts, mais il ne devrait pas y avoir les deux. C'est inutile.

M. Nunziata: Selon le gouvernement, on devrait avoir accès immédiatement aux tribunaux. C'est un des arguments sur lesquels le ministre a le plus insisté. C'est pour cette raison que le gouvernement pense important de maintenir ces torts. Ce qui nous conduit à une autre question. Dans la loi actuelle, si je la comprends bien, un conjoint doit attendre trois ans avant de pouvoir déposer une demande auprès du tribunal. Dans cette proposition de loi, lorsqu'un couple se sépare, un des conjoints peut déposer immédiatement une demande et le délai avant que le tribunal ne prenne sa décision n'est que d'un an. J'aimerais savoir ce que vous pensez de ce changement important par rapport à l'ancienne loi.

Mme King: Cela devrait être le cas. Lorsque les gens se séparent, ils devraient avoir accès au tribunal. Dans la réalité, s'il n'y a pas de torts, ils doivent s'adresser à un tribunal provincial et entamer ces procédures et, s'il y a torts, ils doivent s'adresser à un tribunal de divorce. C'est compliqué. Étant donné que cette nouvelle proposition de loi leur permet de faire immédiatement une demande après la séparation et de n'avoir à attendre qu'un an avant que le divorce ne soit prononcé, il semble que cela résolve le problème de l'accès immédiat au tribunal. N'importe comment, la saturation de tribunaux est telle qu'aucune affaire contestée ne peut être entendue avant un an. Pour le moins, ils pourront faire une demande immédiatement après la séparation. Ils pourront faire leur demande intérimaire et obtenir le soutien dont ils besoin. Et au bout de l'année, le divorce sera prononcé. Je ne vois pas la nécessité de maintenir ces motifs pour accélérer la procédure puisque le résultat est le même.

M. Nunziata: Vous avez dit que maintenir ces torts comme motifs de divorce ne pouvait servir qu'à envenimer la situation. Pour ce qui est de la réconciliation, je crains que si l'on permet à l'un des époux de présenter une demande de divorce immédiatement, cela hypothèque les chances de conciliation. À partir du moment où vous leur donnez la possibilité de saisir les tribunaux sur-le-champ, et que la demande est introduite, que les arguments sont présentés de part et d'autre . . . j'ai l'impression que les époux se barricadent alors dans leur position, et que cela diminue les chances de rapprochement.

Mme King: J'aurais deux choses à vous dire là-dessus. Tout d'abord, la loi en elle-même n'est ni pour ni contre la conciliation. Elle a lieu lorsque les intéressés le veulent; cela ne vient pas de la loi à proprement parler. Mais une façon de faire obstacle à la tentative de conciliation, c'est de permettre que l'on puisse présenter des demandes de divorce pour cruauté, car une fois que les époux se sont reproché des torts graves, la réconciliation devient impossible. Ces époux-là ne se réconci-

[Texte]

people do not reconcile. People who separate, file a divorce petition, maybe go through discoveries, or whatever, sometimes do reconcile; sometimes they do not. What the law says does not either encourage that or discourage it. Other people can encourage it—their relatives, their minister, their social worker. The actual legislation does not, but I do think fault grounds discourage it.

Mr. Nunziata: I am still having very serious concerns. I have spoken to a number of my colleagues and they have similar concerns with respect to allowing a spouse to petition immediately for divorce. My view at this time is that a cooling-off period is necessary. If you do not allow a party to go to a lawyer the day after separation and file a petition, there is more opportunity to save the marriage. I see that as an important cooling-off period. Maybe there is somewhere in between the immediate opportunity to file a petition and the year—maybe six months or three months, or whatever. I would like to have some more input on that subject.

Ms King: I understand what you are saying, and it is a concern. But generally what happens, you know, in practice, when people separate . . . Certainly with any lawyers I know of and in my own practice, what happens is that when people come in to your office, you do not generally start a court proceeding. Right now in Ontario, and in every province, we do have the opportunity to start a court proceeding the day after people separate, under the various . . .

Mr. Nunziata: Not for divorce.

Ms King: —not for divorce, but for all kinds of other relief. We generally do not do that. Generally, what we do is write to the husband or the wife and say, your spouse has been in to see me and could we negotiate an agreement. That is where nine-tenths of these things happen anyway, through negotiations. People who have grounds for divorce right now come in and do not start a divorce action, because people much prefer to negotiate agreements. I am not sure that if you allowed people to file for divorce immediately, they would automatically do that. People like to sort out matters outside of court, get a separation agreement, then file for a divorce. The only people who seem to file immediately are people who have nothing to sort out anyway. Everything is either resolved or there is no money, children or property.

Mr. Nunziata: Yes, but it seems to me when you are going to have a contested divorce, then you are not, for the most part, dealing with rational people. I made the point before that they do not sit down and think in terms of what is in the best interest of the child and what is in the best interest of the

[Traduction]

lient plus. Une fois que la séparation a eu lieu, que la demande de divorce est faite, il arrive que les choses évoluent, et que finalement les époux se réconcilient; ça n'est pas toujours le cas. Mais je tiens à insister sur le fait que la loi en elle-même ne favorise ni ne défavorise la réconciliation. Ce sont plutôt les arguments de tierces personnes, les parents, le ministre du culte, le travailleur social, qui pourront permettre d'oeuvrer dans ce sens. Mais la loi, dans l'état actuel des choses, ne fait pencher la balance ni dans un sens ni dans l'autre; mais je pense que la recherche possible des torts au moment d'un divorce tend à hypothéquer les chances de conciliation.

M. Nunziata: Je continue tout de même à avoir des doutes graves. J'en ai parlé à plusieurs de mes collègues, qui hésitent également à accepter l'idée que l'on puisse présenter une demande de divorce aussi rapidement. Je pense qu'il serait au contraire nécessaire de bénéficier d'un temps de réflexion. Et si vous faites en sorte qu'il ne soit pas possible de déposer une demande de divorce le jour qui suit la séparation, vous aurez plus de chances de sauver le mariage en question. Le temps de réflexion dont on dispose à ce moment-là me paraît important. Il y aurait peut-être une solution intermédiaire, entre la possibilité de faire une demande immédiatement et le délai d'un an; peut-être six mois, trois mois, je ne sais pas. J'aimerais un peu savoir ce que vous en pensez.

Mme King: Je comprends très bien vos arguments et les raisons de vos hésitations. Mais généralement ce qui se passe, vous le savez, lorsque les gens se séparent . . . Ma propre expérience, et ce que j'entends dire autour de moi, montrent que les tribunaux ne sont pas saisis le jour même où l'avocat est consulté. En Ontario, mais aussi dans les autres provinces, nous avons en ce moment la possibilité d'engager une action en justice le jour même où les époux se séparent, et les différentes . . .

M. Nunziata: Mais vous ne pouvez pas de façon très précise présenter une demande de divorce.

Mme King: Non, pas une demande de divorce, mais vous pouvez engager une action pour toutes sortes d'autres raisons. En général ce n'est pas ce qui se passe. De façon générale, nous écrivons au mari ou à la femme, pour lui dire que nous avons eu la visite de son conjoint, et pour lui proposer une négociation. Voilà ce qui se passe neuf fois sur dix, et l'on a recours à la négociation. Les personnes qui demandent le divorce, n'engagent pas en fait tout de suite une action en divorce, parce qu'elles préfèrent en général négocier un accord. Et je ne suis donc pas certaine que les époux engageraient immédiatement une procédure de divorce, si la loi leur en donnait la possibilité. Ils commencent en général par tirer la situation au clair à l'extérieur du tribunal, afin de régler la séparation, et c'est ensuite qu'ils font une demande de divorce. Les seuls qui font cette demande immédiatement sont ceux qui n'ont plus rien à négocier. C'est-à-dire que tout est déjà réglé, ou qu'il n'est question ni d'argent, ni d'enfants, ni de biens matériels.

M. Nunziata: Bien sûr, mais lorsque la procédure de divorce donne lieu à des contestations, il est très fréquent que les époux n'agissent plus de façon rationnelle. Ce n'est plus l'intérêt de l'enfant ou celui de l'époux qui les intéresse avant tout, mais parfois un désir de vengeance, et il arrive très souvent que les

[Text]

spouse. It gets pretty vindictive at times, and in a lot of cases, children suffer tremendously because parents will not give in for the sake of \$10 or \$20 extra a month because they feel that they are giving in to the other party. That is a concern I have.

Another matter I would like to raise with you is the whole concept of pre-trial conferences. I would like your comments on whether the pre-trial conferences should be legislated, whether there should be a requirement that they be held within a specified period of time, either before or after discoveries, and the pros and cons of doing that.

Ms King: I am only familiar in terms of the rules in Ontario because that is where I practise. Certainly in Ontario, according to the rules of practice—and that is what governs procedure—there is mandatory pre-trial conference. These are very successful mechanisms. They manage to resolve a number of disputed issues. I think pre-trial conferences are wonderful. I do not think they need to be legislated in the Divorce Act. They already exist in the provincial rules of practice; they work just fine.

• 1635

Mr. Nunziata: The provincial rules do not, as I understand it, indicate a timeframe within which a pre-trial conference can be held. We had another gentleman here yesterday and his view was that the earlier you have it the better, that discoveries are largely unnecessary and that the earlier you try to settle, the better it is because the longer you wait, the more entrenched the parties become.

Ms King: I think that is probably true. I am not sure there is anything you people can do about it. Certainly in variation applications there is a case conference immediately. As soon as you launch your variation application, you have to go before a Commissioner who tries to sort it out and settle it. Those things settle nine times out of ten. If that was extended to divorce applications I would have no problem with that, no complaint whatsoever.

Mr. Nunziata: On the issue of custody, there was a concern by a deputant yesterday with respect to the rights of people other than spouses, for example grandparents and brothers and sisters. From your experience, is it necessary to legislate the rights of those people?

Ms King: My understanding, presently, of the way the bill is worded is that it says "to one or more persons" which would imply that the court could grant custody to an aunt or a grandfather or a grandmother. I think that is fine. There are cases where grandparents want to apply for custody and they are the appropriate people to have custody. It is good to have that in there.

Mr. Nunziata: What about access?

Ms King: There does not seem to be anything in this which allows for a non-parent to apply for access. I do not think we would have any problem with there being a provision for that or with that being extended or, at least, clarified to say that access could be awarded to anyone other than a parent. That is also an area which people have concerns about. Let the court

[Translation]

enfants aient terriblement à souffrir de ce que l'un des époux ait refusé de payer 10\$ ou 20\$ de plus par mois, parce qu'il aurait alors l'impression de céder à l'autre. Voilà quelles sont mes craintes.

J'aimerais maintenant aborder la question des réunions préparatoires au procès. Pensez-vous que des dispositions devraient être adoptées dans la loi, qui fixeraient des délais pour la tenue de ces réunions, avant ou après l'interrogatoire préalable? Cela présenterait-il quelque avantage?

Mme King: Comme j'exerce en Ontario, ce sont les règlements de cette province que je connais le mieux. En Ontario, les règles de procédure exigent effectivement que l'on tienne une réunion préparatoire. Cela est très utile. Ces réunions permettent de résoudre pas mal de points litigieux. Je pense qu'elles jouent un rôle absolument positif. Mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'adopter des dispositions à cet égard dans la Loi sur le divorce. Ces réunions sont déjà prévues dans les règles de procédure provinciales; et cela marche très bien.

M. Nunziata: Mais ces règles qui sont appliquées dans la province, si je ne me trompe, ne prévoient aucun délai pour la tenue de la réunion préparatoire. D'après un témoin que nous avons entendu hier, le plus tôt est le mieux, l'interrogatoire préalable devient alors très souvent inutile; et plus vous attendez, plus les époux ont tendance à se retrancher derrière leur position.

Mme King: C'est sans doute vrai. Je ne suis pas sûre que vous puissiez faire quelque chose pour ou contre. Lorsqu'il y a des demandes de modification, ce genre de réunion a lieu immédiatement. Dès que vous faites une demande de modification, vous devez vous présenter devant un commissaire, qui étudie le cas et cherche une solution. Neuf fois sur dix cela réussit. Si l'on procédait de la même façon dans le cas des demandes de divorce, cela me paraîtrait tout à fait acceptable.

M. Nunziata: À propos de la garde des enfants, un des témoins d'hier a abordé la question des droits des personnes autres que les époux, les grands-parents par exemple, les frères et les soeurs. Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'adopter des dispositions législatives là-dessus?

Mme King: Si je ne me trompe, le projet de loi parle actuellement de «une ou plusieurs personnes», ce qui laisse entendre que le tribunal pourrait confier la garde de l'enfant à une tante, à un grand-père ou à une grand-mère. Cela me semble acceptable. Il arrive que les grands-parents fassent une demande à cet effet, et ce sont parfois effectivement ceux qui peuvent le mieux s'acquitter des tâches de la garde. Je pense qu'il est bon que cela soit précisé.

M. Nunziata: Et le droit de visite?

Mlle King: Rien ne semble prévue en matière de droit de visite, lorsqu'il ne s'agit pas des parents. Nous ne serions pas opposés à ce qu'il y ait une disposition qui précise que ce droit pourrait être accordé à une personne qui n'est pas un des parents. Voilà donc encore une question qui préoccupe beaucoup de gens. Laisser le tribunal décider; s'il est de

[Texte]

decide; if it is in the child's interest to have access to a grandparent and if, for one reason or another that is not possible, give the court the power to award it.

Mr. Nunziata: Still on the issue of custody, I was mildly surprised at your position with respect to the presumption of joint custody. It was indicated that you opposed joint custody. One could argue, I suppose, that if you begin with that presumption, once again you might reduce the conflict between the spouses.

Ms King: That is a long discussion and I am not sure whether you want me to address that now. We do not oppose joint custody; when both parties agree and when both parties co-operate, joint custody is a wonderful situation.

Mr. Nunziata: Speaking of the presumption of . . .

Ms King: If you look at the American states that have legislated a presumption, the onus then comes to the person who is applying for sole custody to overturn that. The presumption implies that joint custody may be awarded contrary to one or the other parent's wishes. I cannot think of a more disastrous area in terms of family law than imposing joint custody on parents when one of them does not want it. All the studies show that there is nothing worse than children living in a marriage where parents fight, and if you have joint custody imposed on parents that do not agree, you continue that fight. There are a number of cases in our office where we have agreed to joint custody—forget about it being opposed—where we have actually agreed in separation agreements, and the parents continue to fight because they should not have agreed to it. They agreed to it for bargaining purposes. The wife agreed to it so that the husband would give her more money, or for one reason or another, and they continue to fight and the poor child is subjected to that. It was bad enough that they fought in the marriage, and now they are fighting because the marriage is over. Three years later we are in court having a custody trial that should have happened three years earlier.

Mr. Nunziata: This is my last question.

• 1640

The Minister is on record as indicating . . . I was not sure whether he was speaking on behalf of the government; I assume he was, because he is a Minister. He indicated he felt marriage should be more difficult, that certain steps should be taken to make it more difficult for two people to get married. I would like your views on that subject.

Ms King: As I understand it, marriage is within the confines of the province. I do not really know. Do you want to talk on that, Sylvia?

[Traduction]

l'intérêt de l'enfant de pouvoir rendre visite à un grand-parent, alors que pour une raison ou pour une autre cela lui serait interdit, laisser le tribunal régler cela.

M. Nunziata: Je reviens à la question de la garde, et j'ai été un peu surpris par votre prise de position sur la présomption de garde conjointe. Vous semblez vous y opposer. On pourrait pourtant dire que ce serait une position de départ qui permettrait sans doute de réduire les conflits entre parents.

Mme King: Il faudrait beaucoup de temps pour en parler, et je ne suis pas certaine que c'est ce que vous voulez. Nous ne sommes pas absolument opposés à la garde conjointe; lorsque les deux époux sont d'accord là-dessus, qu'ils sont prêts à collaborer, la garde conjointe est une solution idéale.

M. Nunziata: Mais dans le cas de la présomption . . .

Mme King: Regardez ce qui se passe dans les États américains où la présomption de garde conjointe est inscrite dans la loi; il incombe alors à l'époux qui veut avoir seul la garde de l'enfant de refuter cette présomption. La présomption indique que la garde conjointe peut être imposée contrairement au désir de l'un des deux parents. Je ne vois pas de situation plus catastrophique, du point de vue de la famille, que celle où l'on impose la garde conjointe à des parents dont l'un des deux n'est pas d'accord. Toutes les études faites là-dessus montrent qu'il n'y a rien de pire pour les enfants que de vivre entre des parents qui se querellent, situation qui donc se perpétue lorsque vous imposez la garde conjointe à des parents qui n'arrivent pas à s'entendre. Il nous est arrivé à plusieurs reprises, à mes collègues du Cabinet et à moi-même de donner notre accord à un arrangement de garde conjointe—ne parlons pas des cas où les époux s'opposent—dans le cadre d'un accord de séparation, et où les parents continuent à se quereller. En fait, ils n'auraient jamais dû donner l'un et l'autre leur accord à cet arrangement, ils ne l'ont fait que pour des raisons de négociation. Disons que la femme, par exemple, a donné son accord pour que le mari verse un peu plus d'argent, ou pour une autre raison; et les parents continuent à se quereller, ce qui fait le plus grand tort aux malheureux enfants. Ils se querelaient parce qu'ils étaient mariés, et ils continuent maintenant à le faire parce qu'ils sont séparés. Finalement, on se retrouve trois ans plus tard devant le juge, pour régler la question de la garde de l'enfant, ce qui aurait déjà dû être fait trois ans plus tôt.

M. Nunziata: Voici ma dernière question.

Il semble que le Ministre ait déclaré . . . je ne sais pas s'il parlait au nom de tout le gouvernement; je le suppose, puisqu'il est le Ministre. D'après lui, on devrait prendre des mesures pour qu'il ne soit plus aussi facile à deux personnes de se marier. Qu'en pensez-vous?

Mme King: La question du mariage relève de la compétence provinciale, si je ne me trompe. Je n'en suis pas certaine. Voulez-vous en parler, Sylvia?

[Text]

Ms Gold: I do not think we are really prepared to talk about that; I think that is another very lengthy issue. Right now we are looking at the cases where these marriages end up in unfortunate situations and are in front of the divorce proceedings. I think we would prefer to just stay with that discussion.

Mr. Nunziata: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Nunziata. Mr. Robinson, 15 minutes.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman. I would like to join with my colleague in welcoming the advisory council before the committee. I know you have done a great deal of work in this area. In fact, I have read the study that was prepared for the council on the feasibility of a national enforcement agency; I have a question on that in a minute.

Before starting on my questions I just wanted to clarify one point that I am sure that my colleague from the Liberal Party would want me to clarify. He suggested that the bill that had been introduced was—I think he said—virtually identical except for the question of fault. In fairness, I think you point out in your brief, and I am quoting from page 5:

In the reforms introduced a year ago by the Liberals it seemed clear that the government was directing judges to limit inter-spousal support awards, thereby exacerbating an already terrible situation for women.

I think certainly the position that was taken by the advisory council at that time, as by all national women's organizations, was that the bill was in fact a step backward for women in the area of maintenance. I know my friend would want the record to be clear on that.

Mr. Nunziata: I did not use the word identical.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, the record will speak for itself.

I did want to raise a couple of issues with you. The first is with respect to the question of joint custody. I have read your brief on this with care. I must say that I remain unconvinced by your arguments. I believe there should in fact be a presumption of joint custody. I think I have heard some very compelling reasons for that, primarily from fathers who feel they have been totally excluded from any role in the rearing of their children. Certainly I do not think there has been any serious suggestion that the presumption should be one of joint physical custody. But in terms of the actual decisions affecting that child's future and a sense of involvement in that child's growing up, certainly I think a presumption of joint custody is important.

You make reference, for example, to California in suggesting that this is not a good idea. You say that in spite of the presumption, only 26% of couples actually end up with joint legal custody. Well, that is an awful more than end up with it

[Translation]

Mme Gold: Je ne pense pas que nous soyons vraiment prêtes à répondre à ce genre de question, mais je pense que là encore il faudrait en discuter longtemps. Pour le moment nous nous intéressons à ces couples en difficulté, qui doivent affronter la procédure de divorce. Je pense que nous préfererions nous limiter à ce domaine.

M. Nunziata: Merci.

Le président: Merci, monsieur Nunziata. Monsieur Robinson, 15 minutes.

M. Robinson: Merci, monsieur le président. Je tiens également à souhaiter la bienvenue au Conseil consultatif. Je sais que vous avez beaucoup travaillé sur cette question. J'ai d'ailleurs lu l'étude qui a été faite pour le Conseil, et qui traite de la question d'un organisme national chargé de veiller à l'application des ordonnances de divorce; j'aurais une question à vous poser là-dessus dans un instant.

Mais avant de passer aux questions, j'aimerais—et je suis sûr que mon collègue du Parti libéral sera d'accord là-dessus—vous demandez quelques explications. Mon collègue a laissé entendre que ce projet de loi était—je pense que c'est ce qu'il a dit—pour ainsi dire identique au précédent, si ce n'est sur la question des torts. Or, je lis ici votre mémoire à la page 5, vous dites:

Les réformes proposées l'an dernier par les Libéraux semblaient très clairement indiquer, de la part du gouvernement, la volonté de demander aux juges de limiter les ordonnances alimentaires entre époux, ce qui aggravait la situation déjà terriblement difficile des femmes.

Si je ne me trompe, le Conseil consultatif et les organisations féminines nationales ont à l'époque dénoncé ce projet de loi qui représentait à leurs yeux, du point de vue des pensions alimentaires versées aux femmes, une mesure rétrograde. Je suis sûr que mon collègue tient à ce que le compte rendu de séance indique cela très clairement.

M. Nunziata: Je n'ai pas utilisé le terme «identique»

M. Robinson: Monsieur le président, le compte rendu de séance nous le dira.

J'aimerais maintenant vous poser quelques questions. La première concerne la garde conjointe. J'ai lu attentivement les passages de votre mémoire qui en traitent. Mais je ne suis pas toujours convaincu par vos arguments. Je pense qu'il devrait y avoir en fait présomption de garde conjointe. J'ai entendu un certain nombre d'arguments très convaincants dans ce sens, et notamment de la part de pères qui ont l'impression qu'ils sont complètement exclus de tout ce qui concerne l'éducation de l'enfant. Il n'est pas question, bien évidemment, de garde conjointe dans le sens concret et physique du terme. Mais pour ce qui est des décisions qui concernent l'avenir de l'enfant, et du sentiment de pouvoir participer à son éducation, je pense que cette notion de présomption de garde conjointe est importante.

Vous avez parlé, par exemple, de la Californie, pour vous opposer à cette notion. Vous dites qu'en dépit de la présomption de garde conjointe, 26 p. 100 seulement des couples adoptent cette solution. Je dirai tout de suite que c'est

[Texte]

in Canada today, where I suspect it is more like 2% or 3%. I am, as I say, unconvinced by the arguments you have made.

I certainly agree that the last thing kids need is an atmosphere of confrontation and bitterness and fighting over decisions. I think that is what the judge is there to assess. It is difficult sometimes to predict, but if the presumption exists and if one parent says look, this is not going to work, I do not want to involve the other parent in the decisions with respect to the child, then the judge has to make a pretty hard-nosed assessment as to whether or not it is likely to be successful.

You say in your brief as well that the fact of joint custody has been used by men as an argument for paying less support. "Since he will be assuming more of the responsibility for the children, why should he pay his wife so much for their care?" Well, I am sure you are aware of the fact that there is another very compelling argument that is used now—not one I agree with, but one that is used far too often by fathers; that is, why should I pay a cent to my wife when I do not have any involvement whatsoever with my children? That is the reality as well, unfortunately. There is a sense of bitterness and frustration by fathers who are not involved in the decisions that shape their children's future. That is another reason why there is such a high level of default in maintenance orders. I suspect that is probably even more compelling than the flip side of the coin.

I wanted to raise those arguments with you. Perhaps you could comment on why you feel so strongly, as apparently you do, that a presumption—and I emphasize, a rebuttable presumption—is a bad idea.

Ms King: First of all, people who agree on joint custody are not in court arguing about custody. Okay? So we do have people out there who agree on it; they never get to a court of law.

• 1645

A presumption means it will be the order of the day unless you can prove otherwise. The only people who are in court arguing about custody are people who cannot agree. It seems to me that those are the very people who ought not to have joint custody.

Let me go on. I am just going to read to you a number of points, because these points are my points as well but they kind of clarify my thinking:

Joint custody is being used as a bargaining tool by men to extract more favourable property and support terms in divorce.

Mr. Robinson: What are you reading from?

Ms King: I am reading from a study done in the States. A person has just put down some points and I did not write them on a piece of paper. Then I want to elaborate on them.

[Traduction]

beaucoup plus qu'au Canada aujourd'hui, où ce pourcentage est sans doute de 2 à 3 p. 100. Comme je le disais, vos arguments ne m'ont pas convaincu.

Je suis évidemment d'accord pour dire que les enfants n'ont pas besoin de cette atmosphère de conflits et de querelles, qui entoure les prises de décision. C'est précisément aux juges d'évaluer cela. Mais en cas de présomption, et lorsque l'un des parents s'opposerait à ce que l'autre puisse participer aux prises de décision concernant l'enfant, je pense qu'il sera difficile pour le juge de prévoir si oui ou non les choses marcheront.

Vous dites également dans votre mémoire que les maris se sont souvent servis de l'argument de la garde conjointe pour faire réduire la pension alimentaire. En effet, puisque ses responsabilités seront accrues, pourquoi ne pas réduire la pension alimentaire qu'il devrait verser à la femme? Voilà votre argument. Je puis vous dire qu'il y en a un autre également très convaincant, avec lequel je ne suis d'ailleurs pas d'accord, et qui est très souvent utilisé par les pères: pourquoi verser un seul sou à ma femme, alors que je n'ai absolument rien à dire pour tout ce qui concerne les enfants? C'est regrettable, mais c'est l'argument invoqué. Les pères qui ont l'impression de ne pas avoir droit au chapitre lorsqu'il est question de l'avenir de leurs enfants, se sentent privé de quelque chose et en conçoivent une certaine amertume. Voilà encore une raison pour laquelle les pères sont souvent pris en défaut de paiement. J'imagine que cet argument peut parfois paraître encore plus convaincant que l'autre.

Je voulais donc vous faire part de mes réflexions là-dessus. Peut-être pourrez-vous nous expliquer pourquoi vous êtes si opposée à l'idée de présomption, même si—j'insiste—on a la possibilité d'opter pour une autre solution.

Mme King: Tout d'abord, lorsque les intéressés s'entendent pour la garde conjointe, ils n'ont pas besoin d'aller en parler devant le juge. Vous me suivez? Il y a donc des gens qui s'entendent là-dessus; ils n'ont pas besoin de s'adresser à un tribunal.

Présomption veut dire ici que, à moins qu'il en soit décidé autrement, l'ordonnance suppose qu'il y a garde conjointe. Mais lorsque les gens se querellent devant les tribunaux sur la question de la garde, c'est qu'ils n'arrivent pas à s'entendre. Ce sont précisément ceux-là qui ne devraient pas avoir la garde conjointe de l'enfant.

Permettez-moi de continuer. Je vais vous citer un certain nombre d'arguments, non seulement parce que je suis d'accord, mais parce qu'ils précisent bien ce que je pense:

Les hommes se servent de la garde conjointe comme argument de négociation pour obtenir des conditions plus avantageuses en matière de séparation des biens et de pension alimentaire.

M. Robinson: Où lisez-vous cela?

Mme King: Il s'agit d'une étude faite aux États-Unis. Je vais vous dire comment je comprends cela.

[Text]

Mr. Robinson: Maybe you could leave that with the clerk as well.

Ms King: I would be glad to.

The Chairman: Ms King, would you just identify the document for us so that the record can read clearly?

Ms King: It was done by the Child Custody Project. It is *The Woman's Advocate*, volume 3, no. 2, June 1982, and it is by a woman named Joanne Shulman.

The Chairman: Page?

Ms King: Page 3.

The Chairman: Thank you.

Ms King: Our experience as lawyers has shown that when this notion of joint custody becomes something that ought to be, as opposed to something that people might agree to... very often, for instance, a husband will say he wants joint custody and only if he gets joint custody will he not apply for sole custody. And the vision of a woman having to fight for sole custody, she agrees to joint custody because she does not want to go through a court battle. So she agrees to joint custody.

It is often used as a way to get women to agree to things they do not want to agree to. Often a husband will say: If you agree to joint custody, I will give you more of the property than I normally would have. So it has become sort of a bargaining tool.

As well, the thing you addressed about its use by men to avoid support orders, you say that men who do not see their children do not want to pay support orders. But the law is clear that those men must pay support orders.

Mr. Robinson: I am talking about the practice. I mean, there is a big difference between the law and the practice. I do not have to tell you that.

Ms King: That is right, but certainly in my experience, the number of support orders outstanding are just as outstanding vis-à-vis support for the wife as support for the children. There are many, many support orders outstanding that are purely spousal support.

Mr. Robinson: Oh, absolutely, but the argument is that they are not going to pay anything because she is not letting him have a role. Again, I am not defending that, but that is the reality, you know.

Ms King: The third thing—and this is a real problem—is that fathers say they want rights. That is great, but you cannot force a father to take responsibility. It is the same problem that women have encountered all along. To give a father joint custody and say he now has the right to take part in a decision, I might go for that if I could get a court to also say that, in addition, he has to diaper the child, do the grocery shopping, clean the house, buy the child's clothes, take the child to school, and arrange for its extra-curricular activities.

[Translation]

M. Robinson: Peut-être pourriez-vous remettre cette étude au greffier du comité.

Mme King: J'en serais ravie.

Le président: Madame King, pourriez-vous citer le titre du document, pour que cela soit indiqué au compte rendu?

Mme King: Il s'agit d'une étude faite par le Child Custody Project. Cela se trouve dans les «*Woman's Advocate*», volume 3, numéro 2, juin 1982, et l'auteur s'appelle Joanne Shulman.

Le président: Quelle page?

Mme King: Page 3.

Le président: Merci.

Mme King: Lorsque la garde conjointe est quelque chose d'automatique, et ne résulte pas d'une décision prise en commun par les intéressés, nous avons constaté en qualité d'avocates... Très souvent, le mari demande qu'il y ait garde conjointe, et ce n'est que s'il l'obtient qu'il ne demandera pas à être seul responsable de l'enfant. Et c'est très souvent pour ne pas avoir à se battre devant les tribunaux, pour avoir seule la garde l'enfant, que la femme consent à la solution de la garde conjointe. Et effectivement, elle y consent.

C'est donc souvent utilisé comme moyen pour obtenir des mères quelque chose qu'en fait elles ne désirent pas. Et on voit des maris proposer en échange de la garde conjointe, une part des biens qui normalement lui revenait. C'est donc devenu une espèce d'instrument de négociation.

Vous disiez également que les hommes utilisaient cet argument pour ne pas avoir à payer les pensions alimentaires, et que ceux qui ne voient pas leurs enfants refusent effectivement de payer. Pourtant la loi est formelle, ils sont tenus de verser les pensions alimentaires.

M. Robinson: Je vous parle de ce qui se passe en réalité. Il y a, en l'occurrence, une différence énorme entre la loi et la pratique. Il n'est pas besoin de vous le rappeler.

Mme King: Effectivement, mais les défauts de paiement en matière de pensions alimentaires, concernent aussi bien les pensions alimentaires destinées aux ex-épouses qu'aux enfants. Parmi toutes ces pensions alimentaires qui ne sont pas payées, il y en a un très grand nombre qui ne concernent que l'ex-épouse.

M. Robinson: Absolument, mais l'argument est que l'ex-mari refuse de payer, parce que la femme refuse de lui donner voix au chapitre. Je ne suis pas ici en train de défendre cet argument, mais comme vous le savez, c'est ce qui se passe dans les faits.

Mme King: La troisième chose—et c'est un problème très réel—c'est que les pères réclament certains droits. Parfait, mais vous ne pouvez pas forcer un père à prendre des responsabilités. C'est exactement ce à quoi se sont heurtées les femmes depuis toujours. Je veux bien accorder aux pères le bénéfice de la garde conjointe et le droit de participer aux décisions à condition que l'on trouve des tribunaux qui lui imposent également de langer les enfants, de faire les courses, le ménage, d'acheter des vêtements à l'enfant, de le conduire à l'école et de s'occuper également de ses loisirs.

[Texte]

Mr. Robinson: Many fathers would welcome an opportunity to play a role in the upbringing of their child.

Ms King: Well, there are many who do not, though. The problem with joint custody as we experience it is that it is used as a harassment tool. The father will phone and say he wants to be involved in what school this child goes to. The mother says fine, but will he take the child to school? And the father replies no, he is not available, and he has to do other things. So that is the experience.

Mr. Robinson: Okay, I am going to go into other areas. I must say, frankly, you have reinforced my arguments from my perspective in support of a presumption. I find the arguments that you have made to be a matter that certainly is even more of a reason for ensuring the fathers do play a role. We will differ on that. I intend to propose an amendment that would in fact create a presumption.

Ms King: I do not think you will find a woman's group that has studied this area which will be in favour of this. I think this is a very . . . there ought to be studies on joint custody and how it has affected children before you propose this. Unfortunately there are none. It is a very new concept. To start to throw that into the hands of the court without . . . We always have to talk about the best interests of the children here. I would want to see a lot of studies on how this joint custody has affected children. From all the experience I have had, it has affected them terribly. I think it is really premature to say we should put it into law.

Mr. Robinson: Are you saying your experience with joint custody? Your personal experience?

Ms King: Yes, because I do family law day in, day out, day in, day out, for 12 years. Joint custody has become a fad in the last five years. I have had lots of clients and talked to people about it and it really . . . other than people who agree. I mean, if people agree, fine. Nobody is complaining about that. But the ones who have been cajoled into doing it or who would have a court order . . . We do not have any cases of that because the courts have wisely said we are not going to order it unless people agree. I would like to know how it has affected children before . . .

Mr. Robinson: Have you done that follow-up work?

Ms King: No. But in my own experience with clients, we have had psychological and psychiatric studies on these children who are in a state of distress. What the psychiatrists and psychologists have said is these kids need to have their parents stop fighting. That is what joint custody ends up as when people did not want to do it.

Mr. Robinson: We will certainly look at the . . .

[Traduction]

M. Robinson: Je pense que beaucoup de pères seraient ravis de pouvoir ainsi participer à l'éducation de leur enfant.

Mme King: En fait, beaucoup refusent cela. La garde conjointe est souvent utilisée comme moyen de pression. Le père veut par exemple avoir son mot à dire, lorsqu'il est question de choisir une école pour l'enfant. La mère est d'accord, et elle lui demande s'il sera prêt à conduire l'enfant à l'école? Le père répond que non, qu'il n'a pas le temps, et qu'il a d'autres chats à fouetter. Voilà en réalité ce qui se passe.

M. Robinson: Très bien, je vais maintenant passer à autre chose. Je dois d'ailleurs dire, très franchement, que vos réponses me confortent dans ma position en faveur de la présomption. Je trouve dans vos arguments de nouvelles raisons de donner aux pères la possibilité de participer à l'éducation de l'enfant. Nos avis divergent donc. J'ai d'ailleurs l'intention de proposer un amendement qui prévoit la présomption de garde conjointe.

Mme King: Vous ne trouverez pas un seul groupe de femmes, ayant étudié la question, qui sera d'accord avec vous. Mais avant que vous ne proposiez votre amendement, je pense qu'il faudrait faire des études sur ce que signifie la garde conjointe pour les enfants. Malheureusement il n'y en a pas. C'est une notion très nouvelle, et charger les tribunaux de trancher sans avoir . . . Je pense qu'il faut toujours revenir à la question de l'intérêt de l'enfant. J'aimerais bien que l'on fasse toute une série d'études pour savoir dans quelle mesure les enfants ont pu bénéficier ou souffrir de la garde conjointe. D'après mon expérience, ils en ont terriblement souffert. Je pense qu'il est trop tôt pour vouloir ajouter ce genre de disposition à la loi.

M. Robinson: Vous parlez de votre expérience personnelle en matière de garde conjointe?

Mme King: Oui, je m'occupe depuis 12 ans, quotidiennement, de questions qui relèvent du droit de la famille. Depuis environ 5 ans, cette question de la garde conjointe est devenue véritablement une mode. Je puis vous dire que j'ai eu des tas de clients, et que j'ai parlé à beaucoup de gens . . . Des gens qui n'étaient pas d'accord, évidemment. Lorsque les gens sont d'accord, très bien. Ce n'est pas de cela qu'il est question. Mais les personnes que l'on a réussi à persuader, à force d'arguments, ou qui auraient été contraintes par une ordonnance du tribunal . . . heureusement il n'y en a pas eu, car les tribunaux ont très justement refusé d'ordonner ce genre de chose, lorsque les intéressés n'étaient pas d'accord. J'aimerais savoir dans quelle mesure les enfants ont pu en souffrir . . .

M. Robinson: Avez-vous fait des recherches là-dessus?

Mme King: Non. Mais je pense à mes clients; les études faites par les psychologues et les psychiatres montrent que les enfants qui ont de grosses difficultés ont d'abord besoin que leurs parents arrêtent de se quereller. Or c'est précisément ce à quoi aboutit la garde conjointe lorsque les époux n'en ont pas voulu véritablement.

M. Robinson: Nous allons certainement regarder de près . . .

[Text]

Ms King: So if you want to finance a study . . .

Mr. Robinson: —experience in jurisdictions such as California, but I know that there are a number of very positive preliminary studies from California on the question of joint custody.

Ms Elizabeth Sloss (Researcher, Canadian Advisory Council on the Status of Women): May I just add something to that?

When we are focusing on the problems of joint custody, we are focusing on the power relationship and the fact that when people divorce and under the situation as it is now, say the father will get access to a child. The problem is in the definition of the words. It seems to me that every time joint custody comes up is a question of presumption of the law. It comes up because people are offended by the idea of not having rights to their children. We certainly do not advocate anybody taking away parental rights because children have a right to both parents.

The problem exists when you have a couple who do not get along at all. The children are used as a bargaining tool or a part of a power relationship that has existed in a marriage. When a divorce comes through, there are two very distinct things. One is joint legal custody and one is joint physical custody. Joint legal custody gives basically a veto power over decision making by the person who generally has physical custody. When you talk of involvement of fathers in the lives of their children, it is quite different from having a legal right to veto a decision-making power. That is a very different thing from having a right to, or a physical involvement with, the child. Decisions to allow a father access to his children give the contact a parent needs with a child.

Mr. Robinson: So you have the child on the weekend one month a year and you are not involved in the decisions that shape that child's future. You see, I think there is a fundamental misconception. Because two people do not get along as husband and wife, it does not automatically follow that both are not capable of independently relating in a loving and responsible manner to that child. That is an important distinction, I think.

I want to move to another area and that is the question of enforcement. I fully support the concerns you have raised with respect to enforcement. Ideally I would support the concept of a national enforcement agency or, at the very least, as you have said, provincial enforcement agencies supported by federal funds. When I questioned the Minister, he indicated that he personally—although not speaking on behalf of the government, I hope he has some weight when it comes to this question—agreed there should be some financial assistance for provincial agencies. But when I asked him about a national enforcement agency, he said there was a study done for the advisory council that showed a national enforcement agency was not practical. The study was done for you. Maybe you could comment.

[Translation]

Mme King: Si vous voulez trouver des crédits pour une étude . . .

M. Robinson: . . . Ce qui se passe dans des États comme la Californie, où des études préliminaires aux conclusions très positives ont déjà été faites sur cette question de la garde conjointe.

Mme Elizabeth Sloss (rechercheuse, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme): Est-ce que je pourrais ajouter quelque chose?

Lorsque nous étudions cette question de la garde conjointe, nous nous intéressons au rapport conflictuel qui existe au moment où les gens divorcent, et où l'un des parents, par exemple le père, a droit de visite. Tout est dans la définition des termes. A chaque fois que l'on parle de garde conjointe, on soulève la question de la présomption; et cela, parce qu'il est absolument insupportable d'imaginer que l'on n'aura pas droit de voir ses enfants. Nous ne voulons certainement pas priver les parents de leurs droits, et les enfants ont également le droit de voir leurs deux parents.

Le problème surgit surtout lorsque le couple n'arrive pas à s'entendre. Les enfants sont alors utilisés comme instrument de pression, à l'intérieur de cette lutte de pouvoirs qui existait déjà à l'époque du mariage. Lorsque le divorce est prononcé, il y a deux possibilités bien distinctes. La première est celle de la garde conjointe légale, l'autre de la garde conjointe physique. La garde conjointe légale donne, pour l'essentiel, un droit de veto sur les décisions qui sont prises par la personne qui a en général la garde physique de l'enfant. Cela est très différent de ce que vous disiez tout à l'heure, lorsque vous parliez des pères qui veulent participer à l'existence de leurs enfants. Ce pouvoir de veto n'a rien à voir avec le fait physique de pouvoir avoir accès à l'enfant. Le droit de visite donne au père les possibilités de contact avec son enfant dont il a besoin.

M. Robinson: C'est-à-dire que vous avez le droit d'avoir l'enfant en fin de semaine, un mois par an, et que vous n'avez rien à dire lorsque sont prises des décisions concernant son avenir. Voyez-vous, je pense qu'il y a là une erreur fondamentale. Le fait que deux personnes ne puissent pas s'entendre au sein du mariage, ne signifie pas qu'automatiquement elles sont incapables d'avoir, indépendamment l'une de l'autre, une relation d'amour et de responsabilité avec l'enfant. Voilà une distinction importante à mon avis.

Je voudrais maintenant passer à autre chose, à savoir la question de l'application des ordonnances. Là-dessus je partage vos préoccupations. Idéalement je serais favorable à la création d'un organisme national, ou pour le moins, comme vous le disiez, d'organismes provinciaux en partie subventionnés par le palier fédéral. Lorsque j'ai posé la question au ministre, il a répondu être personnellement d'accord—il ne parlait pas au nom de tout le gouvernement, mais j'espère qu'il se fera entendre lorsque la question sera débattue—pour que l'on prévoie des crédits permettant de créer ce genre d'organisme dans les provinces. Mais lorsque je lui ai parlé d'un organisme national, il a répondu que ce n'était pas possible, et cela d'après une étude faite pour le Conseil consultatif. L'étude aurait donc été faite pour vous. Peut-être pourriez-vous répondre à cela.

[Texte]

Ms Sloss: It was done for the Status of Women, it was not done for the advisory council.

Mr. Robinson: That is what I meant, the Advisory Council on the Status of Women.

Ms Sloss: No, no. We are the Advisory Council on the Status of Women. There also exists a Status of Women Canada, which is under the Minister himself. The document is right here. It was not commissioned by us.

Mr. Robinson: It was done for Status of Women Canada.

Ms Sloss: For Status of Women, yes. We have looked at it.

An hon. member: What is the content?

Ms Sloss: The content is examining the notion of . . . There are a lot of problems involved obviously in the development of a national enforcement agency. This document, if I remember correctly, does not come out with any statement that it is unfeasible or not recommended.

Mr. Robinson: Okay. Is one of you familiar with the contents of that study?

Ms Sloss: I have read it. I am basically familiar with it. Can you ask me a direct question?

Mr. Robinson: Do you believe that study supports the proposal for a national enforcement agency?

Ms Sloss: It says more study would be necessary to see the feasibility of it. Am I right? I am not right. I will abstain. I will not answer the question.

Mr. Robinson: The final area I wanted to question on was with respect to the concept of no-fault divorce. My colleague from York South—Weston raised a question on this.

• 1655

One argument that is made in support of retaining the grounds is that a woman, for example, who has been beaten by her husband should not have to wait for a year. She should have the right to get out immediately; that is one reason why we should retain those grounds. A person who feels very fundamental towards the question of adultery, that it constitutes a total and irrevocable breach of the bond of marriage, should not have to wait a year before they can terminate that relationship. That has been the argument, as I understand it, that has been made in support of retaining those grounds. How do you respond to that particular concern, in relation to the two examples, the woman who has been beaten and says that the marriage is over and she wants to get out and get out now; or the man whose wife has committed adultery, or the woman whose husband has committed adultery, and they say that this is it, they know it is over and want out now. Why should they be forced to wait?

Ms King: They do not have to wait, even with the one year stipulation. They can apply immediately. The only thing they have to wait for is the year to end before they can get their

[Traduction]

Mme Sloss: C'est une étude qui a été faite pour Condition féminine Canada, et non pour le Conseil consultatif.

M. Robinson: C'est ce que je voulais dire, pour le Conseil consultatif de la situation de la femme.

Mme Sloss: Non, non. Nous sommes le Conseil consultatif de la situation de la femme. Il y a également Condition féminine Canada, qui relève du ministre lui-même. Le document est ici. Ce n'est pas nous qui l'avons commandité.

M. Robinson: Cela a été fait pour Condition féminine Canada.

Mme Sloss: Oui. Nous l'avons d'ailleurs consulté.

Une voix: Quel en est le sujet?

Mme Sloss: On y étudie la notion de . . . de toute évidence la création d'une commission nationale chargée de l'application des ordonnances pose pas mal de problèmes. Ce document, si je me souviens bien, ne conclut pas que ce n'est pas possible, ni à recommander.

M. Robinson: Très bien. L'une d'entre vous connaît-elle le contenu de cette étude?

Mme Sloss: Je l'ai lue. Je pense que pour l'essentiel je sais ce dont il s'agit. Voulez-vous me poser une question plus directe?

M. Robinson: D'après vous, cette étude est-elle favorable à la création d'un organisme national chargé de veiller à la bonne application de la loi?

Mme Sloss: D'après cette étude il faudrait faire d'autres recherches avant de conclure. Est-ce bien cela? Non. Je vais m'abstenir de tout commentaire. Je ne répondrai pas à votre question.

M. Robinson: Je voulais maintenant, finalement, en venir à la notion de divorce à l'amiable. Mon collègue de York South—Weston a posé une question là-dessus.

Un argument à l'appui du maintien de ces motifs de divorce est qu'une femme battue par son mari ne devrait pas attendre un an avant que le divorce soit prononcé, mais qu'elle devrait avoir la possibilité de divorcer immédiatement. Un conjoint qui estime que l'adultère brise de façon irrévocable les liens du mariage ne devrait pas non plus avoir à attendre un an avant de mettre fin à celui-ci. C'est l'argument qui a été présenté en faveur du maintien de ces motifs de divorce. Comment réagissez-vous devant ces deux exemples de conjoints qui voudraient mettre fin immédiatement au mariage. Devrait-on les forcer à attendre?

Mme King: Ils ne doivent pas attendre, même si la loi prévoit une période d'attente d'un an. Ils peuvent présenter une demande immédiatement. Ils devront attendre qu'une année

[Text]

divorce. Perhaps a better way to do that would be to shorten the year; to say if somebody applies immediately, they can get a divorce in six months, but it will not take effect for another six months. You could fool around with the time periods, so that if people wanted it immediately you could somehow shorten the time period, but maybe the divorce would not become absolute for a year. It would be pretty difficult, but if you could get heard in a month, you could get your decree nisi 11 months later or something.

Mr. Robinson: But in what circumstances would you allow that fooling around of the time period?

Ms King: Well, maybe in all circumstances. Maybe the one year period should work so that no divorce should be granted until one year has expired, or no divorce should become absolute, rather, until one year has expired. I would rather see the time periods rearranged than have the fault there. If that is the problem, then there are ways to rearrange the time period so that the divorce does not become absolute for a year, for example.

Mr. Robinson: I agree that the fault grounds should not . . .

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson.

Mr. Speyer: Ms Gold, I thought your presentation was very illuminating. I would like to just make a brief statement perhaps to evoke a response from you.

I would like to think that all members of this committee, in putting together a reform of the Divorce Act, are trying to act in the best interests, the overall interests of everybody. Yesterday, for example, after our hearing—we had a men's group—a man almost in tears came up to me afterwards and was talking about what forced him to involve himself in this organization. To follow along Mr. Robinson's point, he said that he wanted custody of his child and what happens is that he sees his child once every two weeks. His wife takes the attitude that he should not see his child. The grandparents never see the child. The hostility which emanates out of a separation and the breakdown of the marriage was there.

The issue of custody, it seems to me, is not a woman's issue; it is an issue that involves men and women and everybody. What we are trying to do is to try to reach some type of balance here with respect to things. Some of Mr. Robinson's comments struck a responsive chord. When you make your submissions to us—and maybe I just want to ask this question because all interest groups are interested in protecting their own clientele, and we have an overall duty, it seems to me, to act in the best public interest.

For example, the Catholic Church and the Bishops came in, and they do not like the notion that we might make divorce easier. Many other people, and I favour this myself, think we should restrict the time period. Many men's groups want a presumption with respect to custody. They want to have at least an even chance on the day they hit the courtroom, not

[Translation]

soit écoulée avant d'obtenir leur divorce. Peut-être conviendrait-il dans ces circonstances de raccourcir cette période d'un an et de prévoir que l'on peut obtenir son divorce six mois après en avoir présenté la demande, mais qu'il faudra encore attendre six autres mois avant qu'il n'entre en vigueur. On pourrait par conséquent modifier les délais. Dans de telles circonstances, les personnes qui voudraient avoir un divorce immédiatement pourraient raccourcir cette période, le divorce ne devenant cependant absolu qu'après un an. Si la cause peut être entendue un mois après la présentation de la demande, le décret nisi pourrait être rendu onze mois plus tard par exemple.

M. Robinson: Mais dans quelle circonstance pourrait-on jouer ainsi avec ce délai?

Mme King: Peut-être dans toutes les circonstances. Peut-être le divorce ne devrait-il devenir absolu qu'après l'expiration de cette période d'un an, mais cependant je préférerais que l'on modifie les périodes de carence plutôt que d'introduire de nouveau les dispositions en matière de torts. Si c'est cela qui fait problème, on pourrait tout simplement modifier la période d'attente pour que le divorce ne devienne absolu qu'après un an.

M. Robinson: J'admets que le principe de la faute ne devrait pas . . .

Le président: Merci, monsieur Robinson.

M. Speyer: Madame Gold, votre exposé était très intéressant. J'aimerais faire une brève déclaration afin de solliciter une réaction de votre part.

Je suppose que tous les membres du comité essaient vraiment de servir les meilleurs intérêts de toutes les parties en cause en essayant de modifier la Loi sur le divorce. Hier, à la suite d'une réunion où nous avons entendu un groupe d'hommes, un homme en larme est venu me trouver pour m'expliquer ce qui l'avait amené à travailler pour l'organisation qui comparaisait. Pour reprendre les arguments de monsieur Robinson, il m'a dit qu'il avait voulu obtenir la garde de son enfant, mais qu'il ne peut voir celui-ci qu'une fois tous les deux semaines. Sa femme estime qu'il ne devrait pas voir son enfant, et les grands-parents ne le voient jamais. L'hostilité qui résulte de la séparation et de l'échec du mariage était très visible.

Il me semble que la question de la garde des enfants ne relève pas uniquement de la femme, mais qu'elle implique l'homme et la femme. Ce que nous essayons de faire, c'est d'établir un certain équilibre. Certains commentaires de monsieur Robinson allaient droit au but. Tous les groupes essayent de protéger leurs intérêts. Quant à nous, nous avons le devoir d'agir, il me semble, dans le meilleur intérêt du public en général.

Ainsi, l'Église Catholique et les évêques sont venus témoigner pour nous dire qu'ils n'aiment pas que nous essayions de rendre le divorce plus facile. Beaucoup d'autres personnes, dont moi-même, pensent que l'on devrait raccourcir les délais. Beaucoup de groupes représentant les hommes voudraient voir inscrire dans la Loi une présomption en matière de garde. Ils

[Texte]

because they think they are better fathers than the mothers in terms of the interests of the child. In that latter regard, I was interested in the comment you made that previous misconduct in the element, not of grounds for divorce, but in the question of custody, should not be a factor. This is fortified on page 3, I think, where you say, about the middle of your first paragraph, that a spouse may very well choose to sue for divorce on grounds of adultery or cruelty only because he or she wants this misconduct to be taken into consideration. I think in assessing custody, the past conduct of the spouse is a relevant factor for the purposes of determining who might be the best parent in the future. Even though you might disagree with it being a ground for divorce, would you concede, for example, that if a man consistently brutalized a woman or acted in a consistently cruel manner that is a factor that should be taken into consideration with respect to the issue of custody?

• 1700

Ms Gold: I think I am going to ask our lawyer, who has had much more experience with the consequences. I think what I would like to say is that certainly joint custody is possible. What we are arguing is that it should not be automatic and that the member of the couple who feels joint custody is not good for either herself or himself or for the children should not have to fight against that presumption.

In other words, we have to anticipate that the judges will have a certain sensitivity and help the couple who wishes to have joint custody—and their lawyers, of course—to arrange joint custody. I think that happens in many cases. What we do not want to see is the forcing of joint custody, for the reasons Ms King illustrated before. I suppose what came to my mind is that we all know as parents that we are making decisions every day about our children; we have to live with those decisions. If somebody who does not have that day-to-day responsibility for children is making them and not living with the consequences of the decisions, it makes an untenable situation.

Mr. Speyer: Just as a non-lawyer, I would like to ask you this . . . I am a lawyer myself and I have done divorce cases, as I think many members have, but I would like to ask you, as a lay person who has never been in a courtroom, does it not make sense to you that in determining who is fit—or if you have two spouses and you want to determine what the best interests of the children are—you should look at the conduct during the course of the marriage for the purposes of determining who is the best spouse? Does that not make sense to you?

Ms Gold: I am in a kind of difficult situation, because I have never been close to a divorce hearing. I do not know what goes on in a divorce court. It just seems to me that there is probably an onus on the judge to look at a variety of factors in determining and helping that couple determine how that child is going to be taken care of.

Mr. Speyer: We are the ones who are writing it.

[Traduction]

veulent avoir au moins une chance égale aux femmes lorsqu'ils se présentent devant le tribunal, pas parce qu'ils considèrent qu'ils sont meilleurs que les mères pour s'occuper des enfants. À cet égard, votre commentaire m'a intéressé. Vous avez dit qu'il ne faudrait pas tenir compte de la mauvaise conduite dans la question de la garde, je ne parle pas ici des motifs de divorce. À la page 3, vous réitérez cela lorsque vous dites au milieu du troisième paragraphe qu'un conjoint peut choisir d'invoquer l'adultère ou la cruauté tout simplement parce qu'il désire que le juge tienne compte de cette mauvaise conduite. Lorsque l'on étudie la question de la garde des enfants, la conduite antérieure des conjoints est à mon avis un facteur pertinent. Même si vous n'êtes pas d'accord pour dire que cela devrait être un motif de divorce, ne croyez-vous pas cependant que si un mari brutalise sa femme continuellement ou agit de façon cruelle, il faudrait en tenir compte lorsque l'on étudie la question de la garde?

Mme Gold: Je vais demander à notre avocate de répondre étant donné qu'elle a beaucoup plus d'expérience dans ce genre de chose. Je signale cependant qu'à mon avis la garde conjointe est certainement possible. Mais nous estimons qu'elle ne devrait pas être automatique et que le conjoint qui estime que la garde conjointe n'est pas bonne pour lui ou pour elle ni pour les enfants, ne devrait pas avoir à se battre devant les tribunaux à cause de cette présomption.

En d'autres termes, nous pensons que les juges feront preuve d'une certaine sensibilité, de même que les avocats et qu'ils aideront les couples qui désirent partager la garde. Cela se produit dans beaucoup de cas. Nous ne voulons pas obliger à la garde conjointe pour les raisons exprimées par M^{me} King précédemment. Tous les parents savent que des décisions de chaque instant doivent être prises au sujet de nos enfants. Une fois ces décisions prises, nous devons nous en accommoder. Si quelqu'un qui n'a pas la responsabilité quotidienne des enfants prend de telles décisions, sans pour autant devoir en subir les conséquences, la situation peut devenir littéralement intenable.

M. Speyer: Je suis avocat moi-même et j'ai défendu des causes de divorce, comme sans doute beaucoup de membres du Comité. J'aimerais vous demander, en tant que profane qui n'a peut-être jamais été dans un tribunal, si vous ne croyez pas que pour déterminer quel conjoint est le meilleur pour s'occuper des enfants le juge devrait tenir compte de la conduite des parents. Est-ce que vous ne croyez pas que c'est une façon raisonnable de procéder?

Mme Gold: Je me trouve dans une situation difficile étant donné que je n'ai jamais moi-même assisté à des audiences de divorce. Je ne sais pas ce qui se passe au tribunal. Il me semble cependant le juge devrait s'inspirer de différents facteurs afin de déterminer et d'aider le couple à déterminer comment la garde de l'enfant s'exercera.

M. Speyer: Nous sommes en train de rédiger la loi.

[Text]

Ms Gold: On the question of adultery, I do not think there is any reason in the world to bring that in with regard to children.

Mr. Speyer: I agree. I do not have very much of a problem with adultery myself; that is not concerning me. But I certainly think that the way in which the child has been brought up through the existence of the marriage—the lack of care, the acts of cruelty that have occurred during the marriage, the conduct of one of the spouses in certain circumstances—is a very relevant factor in determining who should have custody of that child in the future. Could you disagree with that? I want to ask Ms Gold.

Ms Gold: I know what you are doing, and you are putting me on the spot. The problem is that I am not aware of the research and I do not know the extent to which these arguments would come up anyway.

Mr. Speyer: All right. Let me just move to another subject, please.

I would like to talk to you about questions of costs. I would like to follow up on a Mr. Kealey, I think his name was, from yesterday, who is a lawyer who made an independent submission. He made the very telling point, I thought, that if you can get people before a judge at the first possible opportunity, if there are disputes in terms of the facts then it is obvious that the matter has to go to a stage of the court process called discoveries. But it may not be a bad idea to legislate nationally, aside from what Ontario practice rules are, some type of pre-trial at an early stage. I say it for this reason. The poor can get legal aid. The wealthy can retain their lawyers with impunity and not be concerned about the cost.

• 1705

But for the vast majority of middle-class people, their whole existence may be involved in a divorce case. As I see it and as I have experienced it as an advocate, they just simply cannot afford \$125 or \$150 an hour for good counsel. I am talking about good counsel. I want the matter settled—I am talking about the ancillary matters of custody and maintenance—at as early an opportunity as possible. Is there any reason you can see why we should not legislate an early pre-trial hearing in order to minimize costs?

Ms Gold: Are you referring to the one-year period we are advocating?

Ms King: I think that would be a great idea, if you could legislate and provide for it. I am not a constitutional expert. I do not think you would find any complaints. I think it would be a wonderful idea.

Mr. Speyer: The other question I wanted to ask had to do with something that I find—I have no specific reason—just jolted me. I find it hard to accept. The opening sentence on page 7 of your brief says:

One study conducted one year after divorce showed that men experienced a 42% improvement in their standard of living after divorce while women experienced a 73% loss.

[Translation]

Mme Gold: Au sujet de l'adultère, je ne vois pas pourquoi on devrait faire intervenir cela dans les questions de garde.

M. Speyer: Je suis d'accord. Personnellement cela ne me pose pas beaucoup de problèmes. Cependant j'estime que l'on devrait tenir compte des expériences de l'enfant au cours du mariage, a-t-il été bien traité, a-t-on été cruel envers lui, quel parent l'a été etc., il me semble qu'il s'agit là d'un facteur très pertinent lorsque l'on détermine qui devrait avoir la garde de l'enfant à l'avenir. Pourriez-vous ne pas être d'accord sur cela, madame Gold?

Mme Gold: En fait, vous me mettez sur la sellette. Le problème est que je ne suis pas au courant des recherches faites en la matière, et je ne sais pas jusqu'à quel point ces arguments sont invoqués.

M. Speyer: Très bien. Je passerai à une autre question.

J'aborderai maintenant la question des coûts pour faire suite au témoignage de M. Kealey, avocat, qui a fait un exposé à titre indépendant. Il a dit, et je crois que c'est très important, que si l'on peut faire comparaître le couple devant un juge le plus tôt possible, s'il existe des différends quant aux faits, il faut alors procéder à un interrogatoire sur les faits. Ce ne serait pas une mauvaise idée de prévoir dans la législation fédérale, à l'instar de l'Ontario, des conférences préparatoires, tout au début de la procédure. Je vous explique pourquoi. Les pauvres peuvent bénéficier de l'aide juridique, les personnes riches peuvent retenir les services d'avocats sans s'occuper des frais.

Mais pour la grande majorité des personnes de la classe moyenne, un divorce peut ébranler toute leur existence. Ces personnes ne peuvent tout simplement pas payer 125\$ à 150\$ l'heure pour un bon avocat. Il s'agit évidemment d'un bon avocat. Je voudrais que les questions accessoires de garde et de pension alimentaire soient réglées dès que possible. Voyez-vous des raisons pour lesquelles nous ne devrions pas prévoir dans la loi des conférences préparatoires, et ceci afin de minimiser les coûts?

Mme Gold: Vous voulez parler de cette période d'attente de un an?

Mme King: Il serait excellent de prévoir ce genre de chose dans la loi. Je ne suis pas expert en droit constitutionnel, mais je ne crois pas que cela poserait des problèmes, par contre cela en réglerait certains.

M. Speyer: Je voulais vous poser une autre question au sujet de quelque chose que je trouve difficile à accepter. À la première phrase de la page 7 de votre mémoire vous dites:

D'après une étude portant sur la situation un an après le divorce, les hommes connaîtraient une amélioration de 42 p. 100 de leur niveau de vie après le divorce, alors que pour les femmes il s'agit d'une perte de 73 p. 100.

[Texte]

Many, many times, or at least it was my... one of the problems of the courts is that sometimes a woman can demonstrate a need for the money and yet the husband has an inability to pay. In other words, as an economic unit, divorce causes tremendous strains on both of them. This is why I cannot believe that almost half or 42% of the men are better off after a divorce. I can understand that women may not be as well off. That makes a lot of sense to me. But I find it very difficult to believe that 42% of the men have improved their standard of living. What is your source for that? I see you have a footnote but I do not have any...

Ms King: I think the reason is... there is a study referred to throughout by Louise DeLude—this is not the source here—which mentions the support orders being quite low, relatively speaking. If a support order is quite low and a woman with, say, three children is living on, say, \$21,000 a year while the husband has \$30,000 a year but is living alone, then his standard improves. That is all. I think it is just the number of people living with the women as opposed to the men after the divorce; those four people are living on less money than the single person.

Mr. Speyer: Well, I cannot speak from any study, but I just make the point that both spouses probably suffer as a result of separations, in most cases, immediately after the divorce. It may very well be that, after an order is there, people work harder. For example, they go out and try to make more money because they need it. It did not seem sensible to me and I just wanted to find out...

Ms King: There is a study. I can give you the exact source.

Mr. Robinson: There are actually several studies which...

Ms King: Yes, but I am going to give you one that is a really thorough study which has gone through all of the statistics. It is Whitesman, L. *The Economics of Divorce: Social and Economic Consequences of Property, Alimony and Child Support Awards*. 1981, 28, 6 *UCLA Law Review*.

Mr. Speyer: This is a California study. There is not a Canadian study or anything.

Ms King: No, but the one referred to in the footnotes is a Canadian study.

Mr. Speyer: All right. Those are all the questions I have, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Speyer. Mr. Reimer, would you start. You have three minutes on this round.

Mr. Reimer: Mr. Chairman, just with the short time, perhaps on the question of fault, if I may raise that one once again. We were told last night by one of the Catholic bishops—Bishop McDonald was his name, I believe—that in 100% of the marriages he conducted he believed and the couple believed and all the friends believed that it would go on until “death us do part”. But he had to admit that 50% of those same marriages did not work.

[Traduction]

Un des problèmes des tribunaux est que parfois la femme peut prouver qu'elle a besoin d'argent, alors que son mari n'est pas à même de payer. En d'autres termes, d'un point de vue économique, le divorce cause de sérieuses tensions. C'est la raison pour laquelle je ne peux pas croire que près de la moitié ou 42 p. 100 des hommes se retrouvent dans une situation financière meilleure après le divorce. Je peux comprendre que les femmes ne soient pas dans une aussi bonne situation. C'est tout à fait raisonnable. Cependant je trouve très difficile de croire que 42 p. 100 des hommes aient amélioré leur niveau de vie. Sur quel document vous basez-vous pour affirmer cela? Vous nous donnez une note en bas de page, mais je n'ai pas...

Mme King: Dans tout l'exposé on cite une étude de Louise DeLude. Selon celle-ci, les ordonnances alimentaires sont très faibles, toutes proportions gardées. Dans ce cas, si une femme ayant trois enfants dispose de 21,000\$ par année, et que son ex-conjoint en a 30,000\$ et vit seul, il est certain que le niveau de vie de ce dernier augmente. En fait, c'est simplement dû au nombre de personnes vivant avec la femme—et pas avec l'homme—après le divorce. Les quatre personnes qui vivent ensemble ont moins d'argent que l'homme seul.

M. Speyer: Je ne m'inspire d'aucune étude, je signale simplement que les deux anciens conjoints se trouvent sans doute dans une situation difficile à la suite de la séparation, dans la plupart des cas, immédiatement après le divorce. Il est fort possible qu'une fois d'ordonnance rendue, certaines personnes travaillent plus fort et essaient de gagner davantage d'argent tout simplement parce que le besoin s'en fait sentir. Ce que vous disiez ne me semble pas logique, et je voulais simplement savoir...

Mme King: Il existe une étude à ce sujet. Je pourrais vous en donner la source.

M. Robinson: Il y a, en fait, plusieurs études qui...

Mme King: Je vais vous donner le titre de l'étude la plus exhaustive en la matière. Il s'agit de *The Economics of Divorce: Social and Economic Consequences of Property, Alimony and Child Support Awards* de L. Whitesman. Cette étude a été publiée le 28 du 6 1981 par la *UCLA Law Review*.

M. Speyer: Il s'agit d'une étude californienne. Il n'existe pas d'étude canadienne du même genre.

Mme King: Non, mais l'étude mentionnée en bas de page est une étude canadienne.

M. Speyer: Très bien. Ce sont toutes les questions que je voulais poser, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Speyer. Monsieur Reimer, vous disposez de trois minutes pour ce tour.

M. Reimer: Monsieur le président, étant donné le peu de temps à ma disposition j'aimerais poser à nouveau une question portant sur les torts. Hier soir, un des évêques catholiques, monseigneur McDonald, si je ne me trompe, disait que dans 100 p. 100 des mariages qu'il célèbre, il pensait, comme d'ailleurs les mariés et leurs amis, que le mariage continuerait jusqu'à la mort. Il a dû admettre cependant que 50 p. 100 de ces mêmes mariages se soldaient par un échec.

[Text]

• 1710

Given the fact of that simple statistic of 50%, which is I would say an alarming statistic, and this question of fault, that something that was beautiful has gone wrong... There is accountability, there is responsibility somehow, somewhere. The question I have on no fault is that if there is no fault, are not the man and the woman coming to the situation equally? Should there not therefore automatically be joint custody if there is no fault?

Ms King: Good thinking. You know, when people say no-fault divorces, they do not mean that there is no fault. All they mean is why waste the time and money of court and client trying to figure that out, because where does that get us? It does not mean that people are faultless. That is the first thing.

The second thing is that the considerations that apply to people getting divorced or not getting divorced are really somewhat different from the considerations that should apply to custody. They are really separate issues. When we talk about custody, we talk not about the rights of parents but the best interests of the children. It may be, for instance, that the husband was at fault in breaking this marriage down but he should get custody of the children. The two really have not all that much to do with each other when you look at it all.

Mr. Reimer: Thank you.

The Chairman: Mrs. Finestone, 10 minutes, and then I will come back to Mr. Reimer and Mrs. Collins.

Mrs. Finestone: Thank you very much, Mr. Chairman. I regret that I have not had a chance to read your whole report, but there are a couple of areas that interest me.

First, I would like to examine the question of custody. Travelling with the equality task force, there has been an opening of perspective on my part in a number of areas where I had a rather frozen perspective. Secondly, you find as you hear testimony and bear witness that you have to start to think in some perhaps broader terms. I was not here the other day when the fathers came to testify, but what struck me... Just like the chairman of the advisory council, I have no court experience, but I have a listening ear. I have listened to these men talk about the fact that there is a stereotype with respect to the role of the father and the sense that the court in any way listens to them differently than they have listened to them over many years.

It is my view that there has been a tremendous change in the mentality of marriage partners today. Since men have started to participate in the birthing room and have started to become partners in the marriage in a much more concrete way and are perceived to have a parenting and nurturing role, there are many men who today could make good custodians of their children. Yet, from what I heard, this is not the norm when they go to the court. Now, I heard what you said too. You said that in many instances, this is resolved before they even go to court. I would like to feel very assured that is the case.

[Translation]

Étant donné ces chiffres, très alarmants d'ailleurs, et ce principe des torts, de l'échec du mariage, ... tout ce principe des torts fait intervenir la responsabilité de quelqu'un à un moment ou à un autre. Dans le cas où les torts ne sont pas invoqués comme motif de divorce, bref dans les cas de divorce par consentement mutuel, l'homme et la femme ne sont-ils pas dans la même situation lorsqu'ils demandent le divorce? Par conséquent, ne devrait-il pas exister automatiquement une garde conjointe s'il n'existe pas de torts?

Mme King: Ce serait logique. Cependant, quand on dit qu'il n'y a pas de torts, quand le divorce est demandé par consentement mutuel, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas eu de torts. Les personnes demandant le divorce dans ce cas ne veulent tout simplement pas perdre leur temps ni leur argent à en débattre devant les tribunaux. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu de torts.

Deuxièmement, les critères que l'on retient pour accorder le divorce ou la garde sont différents. Il s'agit de questions distinctes. Lorsque l'on parle de garde, on ne parle pas des droits des parents, mais de l'intérêt de l'enfant. Il est fort possible que le mari ait eu des torts, qu'il soit responsable de l'échec du mariage, mais qu'il doive néanmoins avoir la garde de ses enfants. Les deux aspects ne sont pas vraiment très liés.

M. Reimer: Merci.

Le président: Madame Finestone, 10 minutes, ensuite je donnerai la parole à M. Reimer et M^{me} Collins.

Mme Finestone: Merci, monsieur le président. Je regrette de n'avoir pas eu la possibilité de lire tout votre rapport. Certains points m'intéressent plus particulièrement.

Tout d'abord, la question de la garde des enfants. J'ai participé au voyage de l'équipe spéciale sur les droits à l'égalité et je dois vous dire que cela m'a permis d'avoir une vision tout à fait différente des choses. Au cours des témoignages on se rend compte que l'on doit quelque peu élargir ses perspectives. Je n'étais pas ici l'autre jour lorsque les pères divorcés sont venus témoigner, mais ce qui m'a frappée... je n'ai pas plus d'expérience des tribunaux que la présidente du Conseil consultatif, mais j'ai une oreille compatissante. J'ai entendu les hommes me parler des stéréotypes quant au rôle du père et nous dire également que les tribunaux écoutent maintenant leurs plaintes de façon différente.

Il me semble qu'il y a eu des changements très importants dans la mentalité des partenaires. Les hommes ont commencé à participer à la naissance de leurs enfants et sont devenus de véritables partenaires dans le mariage, et ceci de façon beaucoup plus concrète, ils sont maintenant perçus comme des parents à part entière participant à l'éducation de leurs enfants; beaucoup pourraient donc s'occuper très bien de leurs enfants s'ils en avaient la garde. Cependant, d'après ce que j'ai entendu dire, lorsque ces hommes vont au tribunal, ce n'est pas ce qui se passe. J'ai entendu également ce que vous aviez à dire

[Texte]

One of the points brought to our attention is the fact that if you call Big Brothers or Big Sisters and you are a good upstanding citizen, you must make a commitment to be the big brother or big sister to the boy or girl concerned for a minimum of four hours a week. Some of these men are not awarded more than one Sunday every two weeks as visiting rights. That struck me as being grossly unfair, but I do not know how the judge arrived at that decision. A propos of what the Parliamentary Secretary said, the breakdown on the part of these men was very moving. There were not just two, three or four men; there were many. There were quite a few groups from different cities speaking to us.

Because I do not know how the court works, but because I listen to these men, the question is posed in my mind: Are we forgetting that society has evolved, that we are moving toward equality and equality means men as well as women? Should we be more considerate of the father's potential with visiting and custodial rights? I do not know. I ask you that question.

• 1715

Ms King: What I think would be a good beginning and what ought to be in the legislation—I do not think anybody would dispute this—is maybe there ought to be legislation in the custody section, as there are in other pieces of legislation, that the court will not discriminate on the basis of sex; that there be some directive to the courts that they will consider both sexes.

Mrs. Finestone: Excuse me. You would not see section 28 and section 15 of the Charter of Rights as imposing a certain obligation?

Ms King: Certainly that is the protection, but maybe we should put that right into the divorce custody section.

Mrs. Finestone: They would not allow it in the Indian Act, so I do not think they would allow it in the Divorce Act.

Ms King: There have not been any statistics on how many fathers have—you know, most custody things get resolved and they are not fought out in courts. But apparently in the American statistics, in the number of custody fights that are actually fought out in court, the fathers win two-thirds of the time because they are the ones in which the fathers really want custody; they go all the way and they fight for it. Most cases, as I say, do get resolved and so I do not know how—I do not know that the proof is that courts are against fathers is what I am saying.

Mrs. Finestone: I have a serious concern that we are missing some information and documentation. The other complaint is that it is extremely costly. We forget that many people going through divorce are not from the upper-income bracket and the men have complained, and I think that the women have noted, that it is a very costly procedure.

[Traduction]

sur la question. Vous dites que dans de nombreux cas la question est réglée avant que l'on aille au tribunal.

Au cours des témoignages on nous a dit que pour pouvoir être un grand frère ou une grande soeur il faut pouvoir s'engager envers les jeunes pendant quatre heures par semaine au minimum. Or, dans le cas de certains hommes divorcés, on ne leur accorde des droits de visite qu'un dimanche toutes les deux semaines. Il me semble que c'est tout à fait injuste et je ne comprends vraiment pas comment un juge peut en arriver à une telle décision. Je dois dire, à la suite du secrétaire parlementaire, que l'émotion de ces hommes était très touchante. Ce n'est pas simplement deux, trois ou quatre qui se trouvaient dans un tel état, mais beaucoup. Plusieurs groupes venus de villes différentes sont venus témoigner devant le Comité.

Je ne sais pas exactement comment fonctionnent les tribunaux. Cependant j'ai entendu ces hommes nous expliquer leur situation et je me demande si dans ce cas nous n'avons pas oublié que la société est en évolution, et que l'on se dirige vers l'égalité, égalité des hommes comme des femmes. Ne devrait-on pas attacher plus d'importance au droit de visite et au droit de garde du père? Je n'en sais rien, je vous pose la question.

Mme King: Je crois que tout le monde s'accorde à dire que la loi devrait être bien précisée, dans les articles concernant la garde des enfants, que les tribunaux ne devraient pas discriminer en raison du sexe. Il faudrait donner des directives aux tribunaux à cet égard.

Mme Finestone: Vous ne croyez pas que les articles 18 et 15 de la Charte des droits imposent certaines obligations?

Mme King: Certainement, ces articles sont là pour offrir une protection, mais il faudrait peut-être inscrire de telles dispositions dans l'article même ayant trait à la garde.

Mme Finestone: Cela n'a pas été permis dans la Loi sur les Indiens et je ne crois pas que le gouvernement le permette dans la Loi sur le divorce.

Mme King: Il n'existe pas de statistiques sur le nombre de pères qui ont... la plupart des questions concernant la garde des enfants finissent par se résoudre sans pour autant que les tribunaux aient à trancher. D'après les données américaines, dans le cas où ces droits de garde font l'objet de contestation devant les tribunaux, les pères gagnent dans les deux tiers des cas. Il s'agit là des cas où les pères veulent vraiment qu'on leur octroie la garde et ils se battent très âprement pour cela. Comme je l'ai dit, cependant, dans la plupart des cas on finit par trouver une solution... par conséquent ce que je veux dire, c'est qu'à mon avis il n'a pas encore été démontré que les juges rendent toujours une décision qui défavorise les pères.

Mme Finestone: Je me préoccupe très sérieusement du fait que nous n'avons pas tous les renseignements ni toute la documentation voulus en la matière. De plus, il est certain que le divorce coûte très cher. Nous oublions que beaucoup de personnes qui entament une procédure de divorce ne viennent pas de la classe privilégiée, et les hommes et femmes qui ont

[Text]

I would like to move to another area if I may.

Ms King: All I am saying is that I am not sure that the courts discriminate in custody orders; all I am saying is that we do not have the statistics on that.

Mrs. Finestone: I cannot argue the case, I just know that this is something I have heard.

The other area of really serious concern to me is the whole area of enforcement. When the Minister of Justice was here, I asked him if he could state unequivocally whether or not agreements had been reached for some kind of mechanism with the provinces so that we could see proper enforcement of maintenance. I am very much convinced that the situation will remain status quo and women are going to have to engage lawyers and seek process. It is very lengthy, very time-consuming, increases hostility and anger and, in a sense, is non-productive.

Can you see, first of all, that there must be some central agency? Is the argument of the Minister, that it is a provincial matter and not one that the federal government can undertake, valid in your view? Why can we not have a national enforcement agency? What is the problem?

Ms King: I think you could have either a national enforcement agency . . .

Mrs. Finestone: I am asking the question because divorce is a federal matter.

Ms King: No, I do not think it is a constitutional problem. I think you could have either a national enforcement agency or provincial agencies, but either way, it is clear that the federal government has to instill a lot of money into it. That may be the problem.

Mrs. Finestone: No, I was not looking at the money in that sense. What I am looking at is how to make divorce and living as two separate individuals more humane and less cumbersome, how to protect both the woman and the man, whoever has the custody, and what the impact is going to be on the child, because my yardstick of measure is the best interest of the child. With the best interest of the child, anything that is going to impede the kind of process and support mechanism, to me, is counter-productive. Can we not find some way in which a national enforcement agency will remove the onus of responsibility from either spouse and if there is a complaint, if there is non-payment, will carry through and see, perhaps with good reasoning, why this is not enforceable?

Ms King: That is exactly what we recommend. We say that it is not a constitutional problem and that there ought to be a national enforcement agency. That is our recommendation.

[Translation]

comparu se sont plaints du fait que la procédure est très coûteuse.

J'aimerais passer à un autre domaine.

Mme King: Tout ce que je veux dire c'est que les chiffres dont nous disposons ne nous permettent pas de conclure que les tribunaux sont coupables de discrimination envers les hommes en matière d'ordonnance de garde.

Mme Finestone: Je ne pourrais débattre de la question, il s'agit là tout simplement de quelque chose dont j'ai entendu parler.

L'autre question qui me préoccupe beaucoup est celle de l'application de la loi. Lorsque le ministre de la Justice a comparu devant le Comité, je lui ai demandé s'il pouvait dire sans équivoque si des ententes avaient été conclues avec les provinces qui verraient l'instauration de certains mécanismes permettant d'appliquer les ordonnances alimentaires. Je suis tout à fait convaincu que la situation ne changera pas et que les femmes vont devoir engager des avocats et se défendre. Or, il s'agit là de procédures très longues qui ne font qu'augmenter l'agressivité et la colère, bref qui ne font qu'envenimer les choses.

Ne croyez-vous pas qu'il faudrait mettre sur pied un organisme central? Le Ministre prétend qu'il s'agit là d'une question de compétence provinciale et que, par conséquent, le gouvernement fédéral ne pourrait mettre sur pied un tel organisme. Estimez-vous qu'il s'agit là d'un point de vue valable? Pourquoi ne pourrions-nous pas avoir un organisme national d'application? Où se situe le problème?

Mme King: Je crois que l'on pourrait avoir soit un organisme national d'application des ordonnances . . .

Mme Finestone: Si je vous pose la question, c'est que le divorce est quand même une question de juridiction fédérale.

Mme King: Je ne crois pas que cela pose de problèmes du point de vue constitutionnel. On pourrait avoir soit un organisme national d'application ou des organismes provinciaux. Cependant, d'une manière comme d'une autre, il est certain que le gouvernement fédéral devra injecter pas mal d'argent, ce qui pourrait constituer le problème.

Mme Finestone: Je ne pensais pas particulièrement à l'argent. J'étudie la possibilité de rendre le divorce plus humain, moins pénible. Il faut protéger à la fois l'homme et la femme, peu importe qui assume la garde de l'enfant, et voir quelles répercussions tout cela aura sur lui. En fait, le bien de l'enfant, voilà le critère à partir duquel je juge la situation. Si l'on en tient compte, tout ce qui va à l'encontre des mécanismes de soutien va à l'encontre du but que l'on s'est proposé. Ne pourrait-on envisager un organisme national d'application des différentes ordonnances qui enlèvera des épaules des conjoints le fardeau de la responsabilité et qui, en cas de plainte et de non-paiement, aidera à mieux comprendre la situation?

Mme King: C'est précisément ce que nous recommandons. Nous disons qu'il ne s'agit pas là d'un problème constitutionnel, et qu'il devrait exister un organisme national d'application des ordonnances. C'est notre recommandation.

[Texte]

Mrs. Finestone: The last question has to do with the latitude you give to the judge under Bill C-47, where we talk about the responsibility and the objectives of order for support of the spouse. I think somewhere in your brief you talk about this—I think it is section 15 on collary relief. You gave the judge a great latitude, or you allowed the judge latitude, when you used the word “should” in the context of “an order made under this section in providing for the support of a spouse should”. “Should” is a very conditional word. I wondered whether or not you had looked at that, because it is really a theory. It gives a sense of direction but it has no more bearing than the report of our proceedings in *Hansard*. I wondered whether you would recommend the word “shall” and also, not only should we recommend the word “shall”, which gives direction to the judge as to what he shall do, not what he should do, but also in order of priority as to what he shall do. So that there is some directive to the court through the judge to the couple.

• 1720

Ms King: I certainly agree there should be priorities, because none of these sections seem any more important than other sections. The problem with the word “shall” is that, unless you clearly say so, you do not want to leave out other considerations.

Mrs. Finestone: I think you can make the conditional “shall” amongst others. It is the only way you are going to give teeth to the terms, to the clauses and to the action, and it demands that these principles be truly taken into account or into consideration when you are making the corollary relief awards.

Did you look at family court and the choice of judges at all in your brief?

Ms King: Well, it is a provincial matter.

Mrs. Finestone: Okay.

Mr. Nunziata: May I ask a quick question with respect to whether you are familiar with or aware of any studies on reconciliation? How many marriages reconcile after a petition is filed?

Ms King: I have not seen any studies as to that. I bet you it is very few, but I really do not know.

Mr. Nunziata: Does anyone in the delegation?

Ms Sloss: I have never seen anything about reconciliation.

Ms King: You see, I do not know how you would find . . . Well, I guess a statistician would know how to find out. There are petitions that do not go through, but it does not mean the people reconciled; it just means they discontinued their divorce petition.

Mr. Nunziata: I think it is important to know how many marriages actually reconcile. If you can also comment on the provisions in the proposed legislation with respect to recon-

[Traduction]

Mme Finestone: Ma dernière question porte sur la latitude à donner aux juges aux termes du projet de loi C-47 quant à la responsabilité et aux objectifs des ordonnances alimentaires envers l'ex-conjoint. Je crois que vous abordez cette question dans votre mémoire puisque vous parlez de l'article 15 qui porte sur les mesures accessoires. Vous accordez une grande latitude aux juges vous dites qu'en rendant une ordonnance conformément au présent article, le juge devrait . . . il me semble que le conditionnel ne convient pas ici. Avez-vous vraiment envisagé cette solution. En fait, l'emploi du conditionnel rend les choses théoriques. Cela donne une idée de la direction dans laquelle aller, mais cela n'a pas plus de poids que le compte rendu de nos délibérations au *Hansard*. Pourquoi ne pas utiliser le verbe au présent et dire que le juge tient compte de la situation. Il saura alors ce qu'il devra faire et non ce qu'il devrait faire. Cela lui donnera également une idée des priorités. Une certaine direction sera ainsi donnée à l'action des tribunaux, du juge et du couple.

Mme King: J'admets tout à fait qu'il devrait y avoir des priorités, d'autant plus qu'aucun de ces articles ne semble être plus important qu'un autre. Le problème, c'est que l'on ne veut rien oublier.

Mme Finestone: C'est la seule façon de donner du mordant au libellé de ces articles, de rendre l'action impérieuse, d'exiger que le juge tienne compte de ces principes lorsqu'il rend des décisions en matière de mesures accessoires.

Avez-vous étudié la situation des tribunaux de famille et du choix des juges dans votre mémoire?

Mme King: Il s'agit d'une question de compétence provinciale.

Mme Finestone: D'accord.

M. Nunziata: J'aimerais poser une brève question. Connaissez-vous des études sur la réconciliation? Combien de couples se réconcilient après avoir présenté une demande de divorce?

Mme King: Je ne connais aucune étude là-dessus, je suppose qu'il doit y avoir très peu de couples dans cette situation, mais en fait je n'en sais rien.

M. Nunziata: Quelqu'un de la délégation a-t-il des données à ce sujet?

Mme Sloss: Je n'ai jamais rien vu au sujet de la réconciliation.

Mme King: En fait, je ne vois pas comment on pourrait trouver . . . En fait, je suppose que ce serait le travail d'un statisticien. Il y a des pétitions qui n'aboutissent pas, mais cela ne signifie pas que le couple s'est réconcilié, c'est plutôt qu'il a mis fin à la demande de divorce.

M. Nunziata: Je crois qu'il est important de savoir dans combien de cas le couple se réconcilie. Pourriez-vous également me dire ce que vous pensez des dispositions prévues dans

[Text]

ciliation, whether you feel there are enough, or whether there should be more emphasis on reconciliation. I understand the proposed legislation still allows the 90-day period of reconciliation without cutting into the year.

Ms King: The problem with the reconciliation provisions . . . If you speak to lawyers, I think you will find, by and large, that they all pay lip service to it. They have to say, do you want to reconcile, but by the time people come into their offices to start a divorce, usually the lawyer is not going to make the difference. Maybe a minister would, maybe someone else. I do not know how meaningful that is. In some ways, it is a bit hypocritical, and that worries me.

The problem with the bill as worded vis-à-vis mediation is that I think you will find most lawyers do not like the idea of mediators getting into the issues of finances and property, not so much vis-à-vis children, because that is something mediators know about, but vis-à-vis finances and property. It is quite worrisome for lawyers. I know the Canadian Bar Association is totally against it. You may very well hear from them. We have equal concerns about that.

The Chairman: Thank you, Mrs. Finestone. Mr. Reimer, I would propose to give you . . . Mr. Nunziata asked the last question . . .

Mr. Nunziata: We are both Liberals and very proud to be Liberal.

The Chairman: Mr. Reimer, I would propose to give you five minutes and then Mrs. Collins five minutes. I would ask you to pick out your most important and penetrating questions. Mr. Reimer.

Mr. Reimer: All right. Very briefly. I have two questions. Just to help me out, what is the size of the membership of your organization?

Ms Gold: The Canadian Advisory Council on the Status of Women is a government-funded body at arm's length from government, whose mandate is to advise government on policies and on issues of concern to women. Our membership is up to 30 members named by the government.

Mr. Reimer: Thank you.

Ms Gold: I would add, though, that since our inception, one of our major roles has been policy development and research, and what we present to you would be based on our research findings.

Mr. Reimer: So those are 30 members appointed by the government.

Ms Gold: That is correct.

[Translation]

la nouvelle loi en ce qui concerne la réconciliation. Trouvez-vous que celles-ci soient suffisantes ou que l'on devrait insister davantage sur la réconciliation. Si je comprends bien, le projet de loi permettrait encore la période de 90 jours prévue pour la réconciliation sans raccourcir pour autant la période d'attente, qui est d'un an.

Mme King: Le problème en ce qui concerne les dispositions en matière de réconciliation . . . Si vous discutez de cette question avec des avocats, vous vous rendrez compte que de façon générale ils ne l'appuient que du bout des lèvres. Les avocats sont censés demander aux personnes qui désirent se divorcer si elles veulent se réconcilier; cependant au moment où celles-ci se présentent dans leur étude pour entamer une procédure, ce n'est certainement pas cette question qui les fera changer d'avis. Ce pourrait être différent dans le cas d'un ministre du culte, bien que l'on puisse avoir des doutes à ce sujet. Je ne sais pas si cela veut vraiment dire quoi que ce soit. Cela me semble même un peu hypocrite et m'inquiète.

Quant à la rédaction de dispositions en matière de médiation, elle pose un problème. C'est que la plupart des avocats n'aiment pas l'idée d'une intervention d'un médiateur en matière de finances et de biens. Ils ne s'opposent pas tellement à leur intervention dans le cas des enfants, car ils s'y connaissent en la matière. Dans le cas des finances et de la propriété, la médiation inquiète les avocats. Je sais que l'Association du Barreau canadien y est tout à fait opposée. Vous devriez peut-être entendre ce qu'elle a à dire à ce sujet. Nous nous préoccuons également de cette question.

Le président: Merci, madame Finestone. Monsieur Reimer, je propose de vous donner . . . M. Nunziata a posé la dernière question.

M. Nunziata: Nous sommes tous les deux libéraux et très fiers de l'être.

Le président: Monsieur Reimer, je propose de vous donner cinq minutes, après quoi M^{me} Collins disposera de cinq minutes également. Peut-être pourriez-vous vous concentrer sur les questions les plus importantes.

M. Reimer: Très bien. Je serai bref. J'ai deux questions à poser. Combien de membres compte votre organisation.

Mme Gold: Le Conseil consultatif canadien du statut de la femme est un organisme financé par le gouvernement, mais indépendant de celui-ci et dont le mandat est de conseiller le gouvernement en matière de politique et de questions préoccupant les femmes. Nos 30 membres sont nommés par le gouvernement.

M. Reimer: Merci.

Mme Gold: J'ajouterai cependant que dès notre fondation, nous nous sommes concentrées surtout sur l'élaboration des politiques et de la recherche. C'est le résultat de ces recherches que nous vous présentons ici.

M. Reimer: Il s'agit donc de 30 membres nommés par le gouvernement.

Mme Gold: C'est exact.

[Texte]

Mr. Reimer: Thank you.

[Traduction]

M. Reimer: Merci.

• 1725

The question arises from two things. I think you would probably agree with me that the institution of marriage is one of the basic institutional things we have in our society, the home is one of the basic units of our society, the family and the home is a basic unit within our society, and anything that dissolves that has serious consequences for society. If we can say that is a given and we go from that, we can say then . . . If I may make an analogy, to drive on our roads you have to have a driver's test and a licence, because poor driving will injure people. So we say you have to go through a test and you have to have a licence. I think even the fact of the test and the licence does not guarantee it, but I think common sense would say you have to do it anyway. We as a society demand that you have that test and go through that.

If we say that the marriage is so important and the family unit is so important, the Minister was trying to suggest that as we in this bill are maybe liberalizing divorce laws we have to make marriage a little more difficult to get into. Surely marriage is something more important than a driver's licence. Should there then be mandatory pre-marriage counselling? Should there then be, as the Catholic bishops suggested last night, mandatory divorce counselling when a couple begins to think of divorce? What would be your reaction to both pre-marriage counselling and pre-divorce counselling?

Ms Gold: I would like to respond and then perhaps one of my colleagues will continue. I agree with you most wholeheartedly that families are important supports for the members of the family and for our society. However, I think in the context of our discussion, where that family is no longer harmonious and the couple is not able to work out some suitable entente and they and their children are suffering from discord, as a society we have to help them overcome that discord in the least traumatic way possible.

You remind me too of many discussions I had in my former career as a teacher. We would often meet with faculties of education, particularly when declining enrolments set in, and ask, you know, why can you not choose ahead of time who are going to be good teachers? They would draw out the various tests and the various interview schedules—and they had tried many of them. There is just no way you can determine ahead of time whether an individual is going to be a good teacher. They go through the program, they go through the practicum, they spend time in classrooms. It is only after they have had two or three years of experience that you are able to tell. Providing they do not reach a trauma in their lives, they will be good teachers.

I think there is an analogy with marriage. Yes, I do believe counselling is helpful, and I think many of the programs schools have been initiating are helpful. I think too that one of the things we have to talk about to young men and to young

La question découle de deux choses. D'abord, vous conviendrez sans doute avec moi que l'institution du mariage est l'une des institutions fondamentales de notre société, la famille et le foyer étant une unité de base de notre société, si bien que tout ce qui érode cette institution a de sérieuses conséquences pour notre société. Si ce fait est établi et qu'on part de là, on peut alors dire . . . si vous le permettez, je ferai une analogie. Pour conduire une automobile, il faut passer un examen de conduite et obtenir un permis parce que si vous conduisez mal, vous risquez de blesser des gens. On impose donc un examen et on délivre des permis. La simple existence d'un examen et d'un permis ne garantit pas que vous êtes un bon chauffeur, mais le bon sens nous fait dire qu'il faut quand même les maintenir. Notre société exige cet examen et nous nous y soumettons.

Dans l'hypothèse où le mariage et la famille sont très importants, le ministre voulait dire que si nous libérons la Loi sur le divorce, nous devrions peut-être par la même occasion rendre le mariage un peu plus difficile à obtenir. Le mariage a certainement plus d'importance qu'un permis de conduire. Devrait-on imposer des cours de préparation au mariage? Devrait-on imposer, comme l'ont suggéré les évêques catholiques hier soir, la consultation de conseillers matrimoniaux au couple qui commence à songer au divorce? Comment réagiriez-vous à l'imposition des cours de préparation au mariage et des cours de préparation au divorce?

Mme Gold: Je vais d'abord dire un mot, puis une de mes collègues poursuivra. J'admets avec vous que la famille constitue un appui important pour les membres de notre société. Cependant, je crois que, lorsqu'une famille ne vit plus dans l'harmonie, que les conjoints ne sont plus en mesure de s'entendre et souffrent, comme leurs enfants, de la discorde, notre société a le devoir de les aider à régler cette situation de la façon la moins traumatisante possible.

Vous me rappelez les nombreuses discussions que j'ai eues lorsque j'étais enseignante. Très souvent nous rencontrions les responsables des facultés d'éducation, surtout lorsque le nombre des étudiants a commencé à diminuer, et nous leur demandions pourquoi ils étaient incapables de déterminer à l'avance ceux qui seraient de bons enseignants? Ils avaient à leur disposition divers tests et diverses techniques d'entrevue, dont plusieurs avaient été éprouvées, mais en réalité il est tout simplement impossible de déterminer à l'avance ceux qui allaient faire de bons enseignants. Ils suivent tous la scolarité, ils font leur stage et ils passent du temps dans les classes. Ce n'est qu'après deux ou trois ans d'expérience qu'on est capable de dire si ces gens-là ont du talent. On peut alors affirmer que s'il ne survient aucun événement traumatisant dans leur vie, ils seront de bons professeurs.

C'est, je crois, un peu la même chose avec le mariage. Oui, je crois que les cours de préparation sont utiles et que plusieurs programmes lancés par certaines écoles sont utiles. Mais, à mon avis, il faudrait commencer à parler aux jeunes hommes et aux jeunes femmes de ce que c'est le partage et l'égalité.

[Text]

women is what sharing is all about and what equality is all about.

I would agree with you that counselling is important, but I am not sure that is going to solve the problem. I might also turn it around and say that perhaps families in today's society are under severe stress. They are under economic stress, and sometimes that economic stress interferes with the way they are able to aid the children. So perhaps we have to look for supports in the community, like day care centres, like help for the woman who is taking care of a sick child and has two other young children and just cannot cope—a nurse or an aide that would come in. Some communities have these services; they are a great help, but they are not available enough. I think if we started to look at some of the stresses that families face, and could provide community help for families under stress, we might go some way in keeping families together.

The Chairman: Thank you, Mr. Reimer. Mrs. Collins, five minutes please.

Mrs. Collins: Thank you, Mr. Chairman. I guess I will have to do the same thing I did when the Minister was here—give all my points and hope there is an opportunity to respond to them.

I am very pleased to see you here, Ms Gold, again, as you have appeared before other committees. I have some problems with your brief in certain areas, and I would just like to make a couple of points. First of all, I am looking at this legislation with the viewpoint of what we can do to ensure that we reduce the level of conflict in the adversarial approach in marriage breakdown in the interests of the children. I was disappointed that you had not addressed the issue of mediation because certainly in the discussions I have been having—I am taking occasion to talk to people in the both legal field and in the mediation field about this and I think we need to focus more on how that can be more effectively done, where it can be introduced. I would like to see a strengthening of that provision in the bill. I am not surprised, Ms King, that you would say lawyers are unhappy with it. My understanding is, however, that mediators do not make decisions, they make recommendations to the lawyers and ultimately the lawyers make the recommendations to the clients.

• 1730

The second concern I have—I put on my feminist hat when I comment on this—concerns page 8 in which you allude to feeling that after a marriage breakdown, included with the financial arrangements, the main criteria should be the desirability of equalizing a standards of living of the ex-spouses for the rest of their lives. I really feel that is a contradiction to the viewpoint of feminists. We want to decrease the suggestion of dependency and increase the possibilities of self-sufficiency.

I am fully aware of the situations that came up last year. I think we have made the changes in the legislation to look after those situations in which the older women are unlikely to go back to work, but I would certainly not want to go further than

[Translation]

J'admets que la préparation est importante, mais je ne suis pas certaine que cela permettra de régler le problème. Je pourrais également vous dire que les familles dans notre société actuelle sont soumises à un stress très dur. Elles font face à un stress économique, qui parfois empêche les conjoints d'aider leurs enfants. Peut-être devrait-on essayer de trouver des sources de soutien dans la collectivité, par exemple des garderies, peut-être de l'aide à la femme qui s'occupe d'un enfant malade, qui a deux autres jeunes enfants et qui est tout simplement débordée—peut-être une infirmière ou une aide familiale. Dans certaines collectivités, on trouve ces services-là; ils apportent une grande aide, mais ils ne sont pas assez répandus. Si l'on commençait à étudier les stress auxquels font face les familles et si l'on pouvait leur assurer des services communautaires, peut-être que cela aiderait à les garder unies.

Le président: Merci, monsieur Reimer. Madame Collins, cinq minutes, s'il vous plaît.

Mme Collins: Merci, monsieur le président. Je vais devoir faire la même chose que lorsque le ministre a comparu: présenter mes remarques et espérer qu'on aura le temps de les commenter.

Je suis très heureuse de vous revoir, madame Gold, puisque vous avez comparu devant d'autres comités aussi. Certaines parties de votre mémoire me gênent un peu, je vais donc faire quelques remarques. Tout d'abord, ce qui importe pour moi dans cette Loi, c'est ce que nous sommes en mesure de faire pour atténuer la situation conflictuelle qu'on constate dans l'échec d'un mariage afin de sauvegarder les intérêts des enfants. Je suis déçu de voir que vous n'avez pas abordé la question de la médiation parce que les discussions que nous avons eues jusqu'à présent... et j'en profite pour m'adresser autant aux juristes qu'aux spécialistes de la médiation, car je crois qu'il nous faut nous concentrer davantage sur la façon la plus efficace de procéder et sur le moment où le service doit être proposé. Je voudrais qu'on renforce cette disposition du projet de loi. Madame King, je ne suis pas étonnée de vous entendre dire que les avocats n'en sont pas heureux. Je crois comprendre cependant que ce ne sont pas les médiateurs qui prennent les décisions; ils présentent simplement des recommandations aux avocats, qui, eux, les font à leurs clients.

Maintenant, à titre de féministe, je vais faire ma seconde remarque. À la page 8, vous notez l'opinion selon laquelle une fois l'échec d'un mariage reconnu, on devrait, pour les ententes à portée financière, retenir comme critère principal le maintien d'un niveau de vie comparable pour les deux ex-conjoints jusqu'à la fin de leurs jours. Il me semble que cela va à l'encontre de l'opinion des féministes. Nous voulons atténuer l'idée de dépendance et accroître les possibilités d'autonomie.

Je connais parfaitement les situations que nous avons connues l'an dernier. Je crois qu'on a apporté des modifications à la loi afin de prévoir ce genre de situation puisque les femmes plus âgées ne sont pas susceptibles d'entrer sur le

[Texte]

that because I really feel there should be an emphasis on both spouses becoming self-sufficient. I certainly do not feel that the economic gains that spouses make after a marriage breakdown should in any way have to be shared with the other spouse. I think once you are through the divorce then you go on with your own lives and there should not be any suggestion of interdependency at that point. I would really question your argument in that area.

Finally, coming back to the issue of joint custody that we have been discussing here today, I have a problem. If you say joint custody would only occur if both parents agree—obviously they will not agree. If the wife feels as though she has the best possibility of getting custody, or the lawyer advises her of that, of course she is not going to agree to joint custody. You are not going to have joint custody in contested cases. Like my colleagues, Mr. Speyer and Mr. Robinson, I would prefer to see the presumption of joint custody and then work out things after that.

I would hope that over the summer months, Mr. Chairman, this committee might be able to gather some statistics and some studies on the implications of joint custody on children. Again, Ms King, I think the cases you see in your office are obviously the cases that do not succeed. From a very limited experience I am very aware of the cases that do succeed, and I feel we need further information. Until I am convinced otherwise, I really feel that as women, as women's groups, we should be promoting this kind of change which I really feel is in the long-term interest of women and of everyone involved in this issue. If you have comments on my points, I would appreciate it.

Mr. Speyer: Some of it is clear.

Ms King: With regard to this joint custody thing, I would be thrilled if there was more research done. Everybody would like to see what the results are. Of course, there are joint custody situations which succeed, but those are ones that people have agreed to because no courts at this point order joint custody unless people agree. Everybody knows of joint custody situations that succeed, so nobody is denying that and nobody is denying that joint custody, when it succeeds, is wonderful. I do not want you to get us wrong here. What we are talking about is a very, very limited thing. It is the power of the court to impose it. It would be like the court imposing marriage on people when they did not want to be married. There was a quote from an American writer, and I am sorry I do not have the source, but he said:

After years of psychological theorizing that children are better off when homes break up rather than remaining in homes where arguing is the rule, we are now asked to place these children back into a situation worse than that from which we extricated them via a sort of forced remarriage of hostile parents.

[Traduction]

marché du travail. Néanmoins, je ne voudrais pas qu'on aille plus loin, car je crois vraiment qu'on devrait inciter les deux conjoints à devenir autonomes. Je ne suis pas du tout d'accord pour que les gains économiques réalisés par l'un des conjoints après le divorce profitent à l'autre. Une fois le divorce confirmé, chacun vit sa vie de son côté, et on ne devrait certainement pas laisser planer une impression d'interdépendance à ce moment-là. Je mets vraiment en doute vos arguments.

Enfin, pour en revenir au problème de la garde conjointe dont on a discuté aujourd'hui, une chose m'ennuie. Vous dites que la garde conjointe devrait être accordée lorsque les deux parents s'entendent; mais il est évident qu'ils ne s'entendront pas. Si la femme croit qu'elle est la plus susceptible d'obtenir la garde des enfants, ou si c'est ce que lui dit son avocat, elle ne va certainement pas accepter une garde conjointe. Il n'y aura pas de garde conjointe dans les causes de divorce contesté. Comme mes collègues, MM. Speyer et Robinson, je pencherais plutôt en faveur d'une présomption de garde conjointe, les détails devant être réglés par la suite.

J'espère qu'au cours de l'été, monsieur le président, le Comité pourra trouver d'autres statistiques et d'autres études sur les conséquences de la garde conjointe sur les enfants. À nouveau, madame King, je crois que les causes que vous réglez dans votre bureau sont certainement celles où il n'y a pas d'accord. J'ai une expérience très limitée, mais je suis bien au courant des causes où cela réussit, et je crois que nous avons besoin de plus de renseignements. Jusqu'à ce qu'on me convainque du contraire, je crois qu'en tant que femmes, en tant que groupements de femmes nous devrions promouvoir un tel changement qui servira les intérêts à long terme des femmes et de toutes les parties concernées. Si vous voulez commenter mes remarques, je vous en serais reconnaissante.

M. Speyer: Certaines sont très claires.

Mme King: Pour ce qui est de la garde conjointe, je serais très intéressée par de plus amples recherches. Nous aimerions tous en connaître les conclusions. Il y a évidemment des cas où la garde conjointe réussit très bien, mais ce sont les cas où précisément les gens se sont entendus eux-mêmes puisqu'aucun tribunal jusqu'à ce jour n'a décidé en faveur d'une garde conjointe à moins que les parties n'aient accepté. Nous connaissons tous des exemples de garde conjointe qui a bien réussi, donc personne ne cherche à nier quoi que ce soit. Nous ne voulons pas nier que la garde conjointe lorsqu'elle réussit, est fantastique. Je ne veux pas que vous ayez cette impression. Nous voulons parler d'un problème très restreint, c'est-à-dire, le pouvoir qu'a le tribunal de l'imposer. C'est comme si le tribunal imposait le mariage à des gens qui ne veulent pas se marier. Je pourrais vous citer un auteur américain, dont je ne peux pas malheureusement pas vous donner les références, mais cela se lit à peu près comme suit:

Après des années de théories psychologiques voulant que les enfants soient bien mieux dans des foyers brisés que dans des foyers où l'on se dispute constamment, on nous demande maintenant de placer ces enfants dans une situation pire que celle d'où on les a extirpés, puisqu'on impose une sorte de remariage forcé de parents hostiles l'un envers l'autre.

[Text]

That is what court order joint custody is, in cases where parties do not want it. It is like saying to the parents, we know you do not agree, we know that you do not want joint custody but you have to have it. It is like a forced remarriage, and these kids then are caught in the middle. I do not care if the parents argue, if they want to call each other names; it is the kids who you have to be concerned about. That is all I want to say on joint custody.

In terms of support and equalizing—that was just one sort of idea, only one example of a woman who had stayed home for years and brought up the children. One of the things that was not pointed out in our brief, but was mentioned by Ms Gold and I really want you people to look at it—I do not know how much time I have to talk about it.

• 1735

It is true that the section on time-limited variations has now changed from the previous bill. The previous bill said, as you recall, that there could be time-limited orders and that those could not be varied. It is true that this bill does say they can be varied. But we are really concerned that the criteria which are set out for varying time-limited orders is so oppressive and impossible you will not find that many of those will be able to be varied because it is a negative. It says the judge will not vary a time-limited order unless A and B and dah, dah, dah.

There are so many hurdles that a person would have to go through. I have read it many times and I have a hard time even understanding it. When I finally tried to understand it and come to an example, they seemed very few and far between. So I would just ask this committee to look at it again just to see what it is you are trying to achieve and whether it achieves it. It does not seem to address the situation, for instance, of a woman in her mid-forties who said to the judge she would get retraining as a teacher, and the judge awarded support for three years, which she got for three years, but three years and one day later she found she could not get a job as a teacher and so she went back to court to get it varied. I do not think, under this section, the court could vary it.

It is a very complicated, negative section and I cannot see how the court could vary it. I think it really ought to be looked at again. I am not even sure why it was there or why it was so difficult to vary those as opposed to other orders.

The Chairman: Thank you, Mrs. Collins. Mr. Robinson, one short supplementary and then Ms Gold will give a summary for us.

Mr. Robinson: I just wanted to follow up on that last question and then ask a brief supplementary on subclause 17.(8). You are quite right; it does say the court may not vary unless certain things happen. If the section in fact is too

[Translation]

Voilà ce qu'est la garde conjointe imposée par le tribunal dans les cas où les deux parties s'y opposent. C'est comme si l'on disait aux parents: 'Nous savons que vous ne voulez pas de la garde conjointe, mais vous n'avez pas le choix.' C'est comme imposer un remariage, avec les enfants coincés entre les deux. Cela m'est bien égal que les parents se disputent, qu'ils s'injurient, mais ce qui me préoccupe, ce qui doit vous préoccuper, ce sont les enfants.

Quant à l'ordonnance alimentaire et au maintien d'un niveau de vie comparable... ce qui a été dit n'était qu'une comparaison, l'exemple d'une femme qui est restée des années à la maison pour élever les enfants. Une chose n'est pas notée dans le mémoire, mais a été mentionnée par madame Gold, et j'aimerais bien que vous y réfléchissiez. Je ne sais pas si j'ai beaucoup de temps pour vous en parler.

Il est bien vrai que l'article sur les ordonnances modificatives limitées dans le temps n'est pas le même que dans le projet de loi précédent. L'ancien projet de loi disait qu'on pouvait émettre des ordonnances alimentaires limitées dans le temps et qu'il était impossible de les modifier. Il est vrai que le projet de loi prévoit leur modification. Nous craignons néanmoins que les critères retenus pour permettre la modification des ordonnances ne soient trop restrictifs, ce qui rendrait en fait impossible leur modification. Très peu d'ordonnances pourraient être modifiées. On dit simplement que le juge ne modifiera pas une ordonnance temporaire à moins que A ou B, etc., etc.

Il y a tellement d'obstacles à franchir. Je l'ai lu plusieurs fois avant d'arriver à le comprendre. Quand j'y suis finalement parvenue, j'ai essayé de trouver un exemple, je me suis rendu compte qu'ils étaient rares. Je demande donc au Comité de revoir cette disposition en songeant aux buts fixés pour que vous vous demandiez si ces buts sont atteints. Je ne crois pas que cela règle le problème, par exemple, d'une femme dans la quarantaine qui dit au juge qu'elle veut se recycler comme enseignante et à laquelle le juge accorde une ordonnance alimentaire de trois ans, mais qui se rend malheureusement compte trois ans et un jour plus tard, qu'elle n'a pas réussi à se trouver un emploi comme enseignante et qu'elle doit donc s'adresser aux tribunaux pour faire modifier son ordonnance originale. Je ne crois pas que cet article autoriserait le tribunal à modifier son ordonnance.

C'est un article très compliqué qui est en fait une interdiction, et je ne vois pas comment le tribunal pourrait décider d'accorder une modification. Il faut vraiment revoir cette disposition. Je ne suis même pas certaine de comprendre pourquoi on l'a mis là ni pourquoi il doit être si difficile de faire modifier ces ordonnances contrairement à d'autres.

Le président: Merci, madame Collins. Monsieur Robinson, une brève question supplémentaire, puis M^{me} Gold fera un résumé pour nous.

M. Robinson: Je voulais simplement poser une question s'ajoutant à celle qu'on vient de poser, et en poser une autre, très brève et supplémentaire, à propos du paragraphe 17.(8). Vous avez parfaitement raison. On dit effectivement que le

[Texte]

restrictive I would be interested if perhaps you could come up with some alternate wording that would meet the concerns of the committee. As you recognized, it is better than what we had before it. If you are saying it is not good enough, I would hope perhaps you might be able to assist us in drafting something better.

But one question I wanted to raise with you concerns grounds, including the grounds of adultery and cruelty. If in fact the section were amended to include a provision similar to that in the Ontario Children's Law Reform Act which states that the past conduct of a person is not relevant to the termination of an application under this part in respect to custody of access unless the conduct is relevant to the ability of the person to act as a parent of a child.

If that were included in the act as an amendment—and I have already indicated my belief there should be an amendment such as that included in it—it would obviously be an important step forward. I might say I still feel there should not be an inclusion of fault grounds. Could you just comment on the significance of that.

Ms King: We would be pleased to have that section in. It is recommended in our brief and it would be satisfactory. I think it is important to be in there. People are often under the misconception that if they can prove adultery of their wife, somehow that will taint the wife's character. Or vice versa; if she can prove he is an alcoholic, this will taint his character as a father. But none of those things may be true. With this section, what you are really recommending points out that custody fights should not be concerned with this. They should be about the best interests of the children; not about what these people did to each other. And so we would totally support that amendment and would like that amendment.

Mr. Robinson: Thank you.

The Chairman: Mrs. Finestone, a short question.

Mrs. Finestone: Just one short question. Is the question of taking the child's word into account and being consulted in here?

Ms King: There is no . . .

Mrs. Finestone: And also on revision?

Ms King: I saw nothing in the Divorce Act about this.

Mrs. Finestone: One of my concerns, under subclause 17.(7), on maximum contact, and under subclause 17.(8), on the limitations, which Mr. Robinson just referred to, is that there is no obligation by the court or the judge to consult with the children. I think that is an omission, Mr. Chairman, which ought to be addressed. I would like your opinion on it.

Ms King: Well, certainly the Ontario Family Law Reform legislation and all the provincial legislation have provisions whereby the court can, if it deems fit, consult with the child.

Mrs. Finestone: It should be included in an amendment.

[Traduction]

tribunal ne peut pas modifier à moins que certaines choses ne surviennent. Si l'article est trop restrictif, je voudrais bien que vous nous proposiez un autre libellé qui tiendrait compte des soucis du Comité. Vous l'avez admis, c'est quand même mieux que ce qu'il y avait avant. Si vous croyez que ce n'est pas encore assez bien, j'espère que vous pourrez nous aider à rédiger une meilleure disposition.

Je voulais aussi vous poser une question à propos des motifs de divorce, y compris ceux de l'adultère et de la cruauté. Si l'on modifiait l'article de façon à y ajouter une disposition semblable à celle qu'on trouve dans la loi ontarienne portant réforme du droit de l'enfance et précisant que la conduite passée d'une personne n'est pas pertinente pour faire mettre un terme à une demande de garde ou de visite présentée en vertu de cette partie à moins que la conduite n'ait un lien avec la capacité de la personne d'agir comme parent de l'enfant.

Si l'on apportait cette modification à la loi—et je l'ai déjà dit, j'estime qu'on devrait apporter une modification en ce sens—ce serait déjà un pas en avant. Je continue de croire qu'on ne devrait pas prévoir des motifs rejetant le blâme sur l'une des parties. Pourriez-vous me dire ce que vous pensez de l'importance de cela?

Mme King: Nous serions très heureuses que cet article soit ajouté à la loi. Nous le recommandons dans notre mémoire, il nous satisferait. Je crois que c'est important qu'une telle disposition y soit. Les gens ont souvent l'impression fausse que s'ils arrivent à prouver l'adultère de leur femme, cela réussira à ternir son image. Ou vice-versa: si elle arrive à prouver qu'il est alcoolique, cela ternira son image de père. En fait, ce n'est pas vrai. Ce que vous recommandez avec une telle disposition, c'est que les batailles en vue de la garde ne tournent autour de cela. On ne devrait songer qu'à l'intérêt des enfants, et non à ce que les gens ont pu se faire mutuellement. Nous serions donc tout à fait d'accord pour que cet amendement soit apporté.

M. Robinson: Merci.

Le président: Madame Finestone, une brève question.

Mme Finestone: Une question brève. Est-ce qu'on parle ici de tenir compte de ce que dit l'enfant et de le consulter?

Mme King: Il n'y a . . .

Mme Finestone: Et aussi pour la révision?

Mme King: Il n'y a rien à ce sujet dans la Loi sur le divorce.

Mme Finestone: Le paragraphe 17.(7) qui prévoit le maximum de communications et le paragraphe 17.(8) qui prévoit des restrictions, auxquels M. Robinson vient tout juste de faire allusion, n'obligent pas le tribunal ou le juge à consulter les enfants, ce qui m'ennuie. Il me semble que c'est là une omission qu'on devrait réparer. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

Mme King: Il est certain que la réforme du droit de la famille en Ontario, de même que toutes les autres lois provinciales, prévoit que le tribunal peut consulter l'enfant s'il le juge approprié.

Mme Finestone: Ce devrait être précisé.

[Text]

Ms King: I cannot see any problem with it. I mean, I think it does give the opportunity. Often children like to speak to the judge; sometimes they do not, but at least it is there as a directive.

Mrs. Finestone: I would like to see it as an obligation on the judge to consult with the children.

The Chairman: Ms Gold and a concluding statement.

Mrs. Finestone: Thank you very much.

Ms Gold: Just a brief response to Mrs. Collins. The question of financial independence, I agree with you, is very important for women.

• 1740

What we are referring to on page 8 is the older woman who has devoted many years to raising a family and then finds herself in a position where she has to become independent. She is competing on the labour market with people who are well trained, who have had all those years of experience, and that is very difficult for her. We have great sympathy for women who find themselves in that situation. That is the kind of case we are alluding to here. For a woman's self-esteem and her well-being, she needs to prepare herself for the labour market and get out there. I think that is what women want. It is just in those cases where it is not possible.

I want to thank you again for the opportunity to meet with the committee. We all feel that you have very legitimate, honest and deep concern for the question of divorce, and we do look forward to hearing your final recommendations. I would emphasize that the Advisory Council on the Status of Women does meet very regularly with women's groups. We have contacts with the provincial Status of Women councils, as well as with many organizations right across the country.

As president I visit and speak to many groups and have a chance to interact with them. So there is that kind of interaction between the council and women in Canada. We have our networks, our contacts. Just last March we held a very successful family law forum, where many of the issues relating to the well-being of families and of children were raised in a forum of, I believe, about 300 people from right across the country. We have long taken initiatives in this area and, of course, will continue to do so.

I would like just to reiterate our position very briefly. Our major concerns with the proposal before us are the following:

- (1) We would like to see no fault in divorce; and
- (2) maintenance for financial well-being, somehow undoing the tangle of custody and access to children. I would add that what we need to see is a blend where the decisions made by parents are also very closely tied to the responsibilities the parents are going to take for their children.
- (3) Enforcement mechanisms; we have some good models. We have the models in Manitoba and in Quebec. They are

[Translation]

Mme King: Je n'y vois aucune objection. Je veux dire, je crois que cela donnerait cette possibilité. Souvent les enfants aiment parler au juge; parfois ils ne veulent pas, mais au moins on trouverait cette directive dans la loi.

Mme Finestone: Je voudrais que le juge soit obligé de consulter les enfants.

Le président: M^{me} Gold, pour le mot de la fin.

Mme Finestone: Merci beaucoup.

Mme Gold: Je voudrais juste faire un bref commentaire sur ce qu'a dit M^{me} Collins. La question de l'indépendance financière est très importante pour les femmes, j'en conviens.

Nous parlons en fait à la page 8 de la femme plus âgée qui a consacré des années à l'éducation de sa famille et qui se retrouve obligée de devenir indépendante. Elle fait concurrence, sur le marché du travail, à des gens qui sont bien formés, qui ont des années d'expérience, et cela lui rend la tâche difficile. Nous avons beaucoup de sympathie pour ces femmes qui se trouvent dans une telle situation. Ce sont à elles que nous pensions. Pour le bien-être de la femme et pour son amour-propre, elle a besoin de se préparer pour le marché du travail. Je crois que c'est ce que les femmes veulent. Mais dans ces cas là, ce serait impossible.

Je désire vous remercier à nouveau de nous avoir invités à rencontrer le Comité. Nous avons toutes l'impression que vous avez des préoccupations profondes, légitimes et sincères devant le divorce, et nous avons hâte de connaître vos recommandations. Je tiens à souligner que le conseil consultatif de la situation de la femme rencontre très régulièrement des groupements de femmes. Nous sommes en contact avec les conseils provinciaux du statut de la femme de même qu'avec beaucoup d'organisations de l'ensemble du Canada.

A titre de présidente, je discute avec beaucoup de groupes et j'ai la chance de connaître leur point de vue. On trouve ce genre d'interaction entre le conseil et les Canadiennes. Nous avons nos réseaux, nos contacts. En mars dernier, nous avons organisé un forum sur le droit de la famille, qui a eu beaucoup de succès et auquel on a débattu de bien des questions touchant le bien-être des familles et des enfants, alors qu'il y avait là environ trois cents personnes représentant tous les coins du pays. Depuis longtemps nous prenons des initiatives dans ce domaine et nous continuerons de le faire.

Je voudrais vous rappeler brièvement notre position. Voici ce que nous retenons du projet de loi:

- 1) Nous préférierions voir adopter le concept du divorce sans torts;
- 2) Les pensions alimentaires devraient tenir compte du bien-être financier, et il faudrait régler les problèmes de droit de garde et de droit de visite pour les enfants. J'ajoute qu'il faudrait que les décisions prises par les parents soient très étroitement liées aux responsabilités qu'ils sont prêts à prendre face à leurs enfants.
- 3) Les mécanismes d'application de la loi; nous avons de bons modèles. Il y a les deux services du Manitoba et du Québec qui

[Texte]

different but both seem to be attacking the problem. We would like to see that extended right across the country.

Like you, we are concerned with the well-being of the family and with the increasing incidence of divorce. On the one hand, when the trauma of a divorce exists the court should be able to help sort out the tangle without getting into the fault issue. We would make that clear. On the other hand, we need as a society to have more concern for the sharing that makes a family. As I said earlier, in our schools and in our discussions with our own children, we need to emphasize how important it is for parents to share. They need to share the summer holiday responsibility. They need to share taking children to the doctor. They need to share the shopping and all the responsibilities right from the beginning of their marriage. I do not think that is happening. I am a little more optimistic when I look at the younger generation, but I think they need encouragement too. That will go a long way to seeing a higher rate of success among families. We look at families, their responsibilities and the role of the community as a package. We have many aspects to look at as well as the Divorce Act, the kind of services that we as members of the community can give to the children and to the adults in question.

I want to thank you again for your attention. We look forward to the results of your deliberations.

The Chairman: Thank you, Ms Gold. I know I speak for all the committee members in expressing our deep appreciation to you and your colleagues for giving time out of your lives to prepare a brief which is very detailed and excellent in many ways and has been thought provoking. I can say to you, having observed many hundreds of committee meetings, the members were certainly attentive. This was one of the better ones in terms of tone and in terms of information. You have contributed very constructively to our process and I thank you.

We stand adjourned to 11.00 a.m., Thursday, June 20. We shall have the National Action Committee of the Status of Women.

[Traduction]

sont différents, mais qui semblent vraiment s'attaquer au problème. Nous aimerions que le même genre de services existent partout au pays.

Comme vous, nous craignons pour le bien-être de la famille étant donné la hausse marquée du nombre des divorces. D'une part, lorsque survient un divorce, le tribunal devrait être en mesure de démêler les problèmes sans rejeter le blâme sur qui que ce soit. Cela doit être bien clair. D'autre part, notre société doit être plus consciente du partage qu'implique la famille. Comme je l'ai dit plus tôt, dans les écoles et dans les discussions que nous avons nous-mêmes avec nos propres enfants, il faut insister sur l'importance pour les parents de partager. Ils doivent partager la responsabilité des enfants lors des grandes vacances; ils doivent se partager les rendez-vous des enfants chez le médecin; ils doivent partager les courses et toutes les responsabilités dès le début de leur mariage. Je ne crois pas que les choses se passent ainsi. Je suis un peu plus optimiste lorsque je me tourne vers la jeune génération, mais je crois qu'elle aussi a besoin d'encouragements. Il faudra du temps avant de constater un taux plus élevé de réussites dans la familles. Il faut considérer les familles, leurs responsabilités et le rôle de la collectivité comme un tout. En plus de la loi sur le divorce, il nous faut étudier bien d'autres aspects, dont le genre de services que nous, à titre de membres de la collectivité, pouvons apporter aux enfants et aux adultes en cause.

Je désire à nouveau vous remercier de votre attention. Nous attendons avec impatience le fruit de vos délibérations.

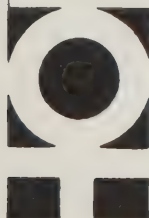
Le président: Merci, Madame Gold. Au nom de tous les membres du comité, je vous remercie beaucoup d'avoir pris le temps de préparer un mémoire très détaillé, excellent à plusieurs égards, et qui a été une source d'inspiration. J'ai assisté à des centaines de séances de comités, et je peux vous dire que les députés ont été très attentifs. C'est l'un des meilleurs mémoires que nous ayons entendu jusqu'à présent à la fois par son ton et par son caractère informatif. Vous avez contribué de façon très constructive à nos travaux et je vous en remercie.

Nous reprendrons nos travaux à 11 heures, le jeudi 20 juin. Nous recevrons alors le Comité Canadien d'Action sur le Statut de la Femme. La séance est levée.

APPENDIX "JUST-33"

PRESENTATION
TO THE
STANDING COMMITTEE
ON
JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

JUNE 19, 1985



**Conseil consultatif canadien
de la situation de la femme**

C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

**Canadian Advisory Council
on the Status of Women**

Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

Forty percent of Canadian marriages end in divorce. There are, every year, more divorce actions in Canadian courts than both major criminal cases and any other type of substantial civil lawsuit.¹ It is through the trauma of divorce that Canadians are most likely to come into contact with the legal system. Thus, if there is any part of our law which we must ensure is well drafted, humane and fair, it is the divorce law.

Our present, and first, Divorce Act was passed in 1968. The need for changes to that Act became very clear by 1975 when the Law Reform Commission of Canada began to publish its preliminary suggestions for reform. Ten years passed and no changes were made. Now the opportunity for change has come. These changes take the form of two bills - one called the Divorce and Corollary Relief Act and the other called the Family Orders Enforcement Assistance Act. The first bill deals with the grounds for divorce, support and children. The second with enforcement. Property is not dealt with in either bill as this is a matter solely within the jurisdiction of the provincial governments.

1. GROUND FOR DIVORCE

The Divorce and Corollary Relief Act adopts "marriage breakdown" as the sole ground for divorce. Marriage breakdown can be established

in one of three ways:

- (1) the spouses have been separated for one year;
- (2) the spouse against whom divorce is sought has committed adultery;
- (3) the spouse against whom divorce is sought is guilty of physical or mental cruelty.

The Canadian Advisory Council on the Status of Women has long advocated a move towards "no-fault divorce". It is our position that by eliminating the direct opportunity for mudslinging which "fault" grounds provide, the focus of divorce will shift from an unproductive round of accusations and counter-accusations to the more important issues at stake in a marriage breakdown - restructuring the family so that everyone suffers as little as possible both emotionally and financially.

The proposed reforms have essentially adopted a middle ground on this issue. While purporting to move towards a "no-fault" regime by adopting "marriage breakdown" as the sole ground for divorce, they have effectively reintroduced fault by the way they have defined "marriage breakdown".

Fault grounds, by emphasizing the attachment of blame, lead to the adversarial process. To do this, while at the same time purporting to be so concerned about the opposite happening through such provisions as imposing on a lawyer the duty to promote settlement and mediation (as the new Act does) seems contradictory.

The retention of fault is particularly disconcerting because the proposed reforms have not made it clear that conduct is not to be considered a factor in deciding custody. The reforms do address the issue in the area of support. The court, in making an order for support, is directed not to "take into consideration any misconduct of a spouse in relation to the marriage."² No equivalent directive is contained in the sections of the new bill dealing with custody. Thus, a spouse may well choose to sue for divorce on the grounds of adultery or cruelty only because he or she wants this misconduct taken into account in the custody battle. Mudslinging then becomes the order of the day. Some section such as section 24(3) of the Ontario Children's Law Reform Act is needed to remedy this problem. It reads:

"The past conduct of a person is not relevant to a determination of an application under this part in respect of custody of or access to a child unless the conduct is relevant to the ability of the person to act as a parent of a child."

2. SUPPORT

The support or maintenance provisions of the present Divorce Act are reciprocal in their language. Both husbands and wives are equally entitled. In practice, it is very rare that a husband is awarded support.³ Since women are the ones who most often need and consequently receive maintenance, we must assess the proposed reforms to the support provisions by answering the question of how women will be affected.

The new Divorce and Corollary Relief Act provides that in making an order for spousal support, the court:

"shall take into consideration the condition, means, needs and other circumstances of each spouse, including the length of time the spouses cohabited and the functions performed by each spouse during cohabitation."⁴

In addition to these criteria, the Act also outlines the objectives of a support order. These are:

- "(a) to recognize any economic advantages or disadvantages to the spouses arising from the marriage or its breakdown;
- (b) to apportion between the spouses any financial consequences arising from the care of any child of the marriage over and above the obligation apportioned between the spouses pursuant to subsection (7);" [subsection (7) relates to the support of children. It provides that parents have a joint financial obligation to support their children, which is to be apportioned between them according to their relative financial ability to pay]
- "(c) to relieve any economic hardship of the spouses arising from the breakdown of the marriage; and
- (d) insofar as practicable, to promote the economic self-sufficiency of each spouse within a reasonable period of time."⁵

Support orders may be made for indefinite or finite periods of time. They may be designed to end upon the happening of a specified event and may contain any other term, condition or restriction which the court thinks "fit and just".⁶

No order of priority is given in the legislation to the objectives of inter-spousal support. It is left up to the judges to decide

which purpose is appropriately applicable to a particular situation.

Thus, whether the provisions of the new bill will improve the economic position of women on divorce is now an open question. In the reforms introduced a year ago by the Liberals it seemed clear that the government was directing judges to limit inter-spousal support awards, thereby exacerbating an already terrible situation for women. With these reforms the government is giving judges broad enough discretion to do the right thing for women through support awards, if they choose to do so. However, it should be noted that a similarly "flexible list of criteria in Britain has made critics remark that:

'(E)very conceivable permutation of circumstances is catered for and yet there is no guidance whatsoever as to which of the multiplicity of factors should have priority.'

These critics conclude that wide-ranging criteria with no rule concerning the weight to be attributed to each adds up to the same this as having no criteria at all. (Our present Divorce Act basically has no criteria at all.) The result is again full judicial discretion, or one more instance of 'Parliamentary buck-passing to the courts.'⁷ (*italics and emphasis added*)

Full judicial discretion has in the past been disadvantageous to women in two very profound ways. It has contributed to a situation of uncertainty and unpredictability for a woman going through a divorce. Because so much depends on the perspective taken of her situation by a particular judge it has been very difficult for anyone advising her to predict what she can expect by way of spousal support. Thus, at a time when what she is most

looking for are some clear legal guidelines to help her start replanning her life, she will most probably end up with a list of weighted "ifs" and "maybes".

Secondly, full judicial discretion has to date resulted in a situation where the majority of women end up economically disadvantaged after divorce. In Ontario the amount awarded for both child and spousal support averages approximately 20% of the husband's after tax income.⁸

"Furthermore, as found by a Vancouver study, support awards are not only extremely low in relation to needs but they remained constant in the seventies, that is (they have) not kept pace with rises in the general wage structure or the cost of living."⁹ (*italics and emphasis added*)

This situation not only drastically affects ex-wives, but the children of broken marriages as well. Forty-eight percent of divorcing couples have children and, in spite of the media attention to increasing custody awards to fathers, the wife still gets custody eighty-five percent of the time.¹⁰ Census figures show that single-parent families are the fastest growing family type in our society. In the period from 1971 to 1981, there was a 50% increase in their numbers.¹¹

Most single parent families are headed by women. Close to one-half of the younger women in this position, with dependant children, are now subsisting on incomes below the poverty line.¹²

"Several depressing studies have confirmed the implications of these figures (the ones referred to above), which are that husbands are much better off after a divorce than their former wives and children"¹³ (*italics and emphasis added*)

One study, conducted one year after divorce, showed that men experienced a 42% improvement in their standard of living after divorce while women experienced a 73% loss.¹⁴ Figures like these have led many to conclude that:

"it is not feminism, or the disappearance of the old family values, which is causing the dissolution of so many couples today, but the simple fact that the present system, with its easy divorces and very low support awards, is providing large numbers of men with a strong financial incentive to abandon their wives and children."¹⁵

The very real fear which the Advisory Council has is that this situation will not improve under the proposed reforms. For example, there are thousands of middle-aged women now divorcing who have been working exclusively in the home for all of their lives. It is totally unrealistic to expect that they could develop the skills needed to take up paid work that can support them at the same level (much less a better level) of life style which they have experienced in their lives up to the time of divorce. There is a real question as to whether a woman at this state, who has in fact worked all her life to facilitate the achievement of her husband and children, who now approaches a time of gradual retirement from her labours, should have to start out again in the scramble of the paid labour force. (This is aside from whether she would find a place in the labour force anyway.) Under the reforms proposed by the government the fate of these women is left in the hands of a particular judge (who for the most part are male.) One judge, who feels that support should always be an independence or rehabilitative-type measure and not a type of life-time pension, might well choose to focus

on and give priority to the support objective which directs him to "insofar as practicable, promote the economic self-sufficiency of each spouse within a reasonable period of time." And if his view of "economic self-sufficiency" means being able to support yourself at a basic level then he might feel that it would be "practicable" for a 45 year old to find herself a job within a year or two. After all a number of older women work in capacities such as sales ladies or waitresses - positions which require little training or experience.

If the legislature did not want this to be the approach taken by the judiciary to such women then this should be stated clearly. This could be done by making it clear that in the case of women who have spent most of their lives devoting themselves to fulfilling their children's and husband's needs, the main criteria in granting support should be justice and the desirability of equalizing the standards of living of the ex-spouses for the rest of their lives.

By setting up "economic self-sufficiency" as one of its goals, some judges may very well interpret these reforms as requiring that women hurriedly retrain so that they can re-enter the work force. This will have the effect of continuing to force them into low-paying traditionally "female" job ghettos. The Advisory Council believes that any support legislation should actively discourage such an approach to retraining.

There is also the issue of the amount of support that is directed to be paid for the care of the children. No Divorce Act should exacerbate the traumas that may have already occurred for children in a household where the marriage is breaking down or in the legal proceedings themselves. This is what will happen if child support payments are inadequate or if the support payments of the mother are terminated too soon.

The proposed reforms address the financial needs of children only indirectly. They state that the obligation to maintain them is one which is to be apportioned between the spouses according to their relative abilities to pay. In this way the proposed changes are as much at fault for what they do not say as for what they do say. That is, nowhere is it stated that the amount of support for children should be maintained (as much as possible) at the level of the more financially well-off parent. In most cases, it is the relatively wealthier spouse who would have set the family's standard of living. It is this standard which the Advisory Council suggests should be incorporated as the overriding criterion in granting support in a family where children are present.

We also believe that any support laws should contain specific provisions for continuing the life-style of the child and the work-pattern of the mother. For instance, if the couple had originally planned for the mother to be at home full-time, and they had been able to afford this, then support payments for the child and for the mother should (if the money is there) enable this situation to continue.¹⁶ If the plan had been for the

woman to return to the labour force once the children were all in school then it should be possible to adjust the payments accordingly without the children's lifestyle deteriorating because the mother either cannot find work or the work she does find is, because of her continuing child care obligations or other reasons, too poorly paid to be relief upon in maintaining the children's usual standard of living. Given past history, we feel that it may be unrealistic to expect that judges will necessarily interpret the phrase "apportion between the spouses any financial consequences arising from the care of any child of the marriage" to fit these and other complex circumstances.

3. DISCRETION TO DISMISS IF UNDULY HARSH

Under our present Divorce Act there exists a discretion to refuse to grant a decree of divorce where to do so would "be unduly harsh or unjust to either spouse or would prejudicially affect the making of such reasonable arrangements for the maintenance of either spouse as are necessary in the circumstances."¹⁷ The proposed reforms do not include an equivalent section.

The above clause does offer some protection to women in a society where they are still so economically disadvantaged. For example, it has been used successfully where to get divorced would mean the loss of a woman's pension rights.¹⁸

Some provinces do have matrimonial property laws providing for a division of pension benefits accumulated during the marriage. Many, in-

cluding Ontario, do not. Unfortunately, even those provinces which provide for a division of pension benefits cannot by court order protect the spouse of a pensioner in the event of death. Almost all pension plans which provide for survivor benefits to be paid after death restrict the payment of those benefits to the spouse of the deceased pensioner.

The arguments against retaining the discretion referred to above revolve around the uncertainty that the existence of such a discretion engenders and the fact that to refuse to grant a decree of divorce essentially means perpetuating a marriage that is clearly dead possibly at the expense of legitimizing a new family unit.

Weighed against these arguments must be the plight of women who have been married for lengthy periods of time, working in the home on a full-time basis, in the full expectation that their pension needs would be taken care of through their husbands' plans. Furthermore, if the husband is so desperate to get divorced he does have available to him such options as buying a pre-paid life insurance policy on his life which would protect his ex-wife in the event of his death and the termination of pension benefits. The retention of this discretion to dismiss a decree may also give courts a rationale for ordering a lump sum payment of maintenance at the time of the divorce.

The economic situation that women find themselves in after divorce is such that they cannot afford to have any of the protections which they currently have removed, especially when no compensating protections are proposed.

4. CHILDREN - CUSTODY AND ACCESS

Reference has already been made to one problem with the new divorce provisions respecting custody and access - marital misconduct has not been explicitly excluded as a factor in such decisions.

The new proposals establish "best interests of the child" as the sole test for custody and access. Phrases like "best interests" are always problematic as criteria for judgments. It is vague and very much subject to the social perspective of the judge. Any custody law should be clear as to the basic core factors to be considered in deciding what is to happen to children. Without specific guiding criteria the crucial factor in defining "best insterests" becomes the views of a given judge on any given day. The net result has been pointedly stated in a publication prepared by Statistics Canada - "the type of decision rendered to parents may hang on the luck of the draw".¹⁹

Provincial statutes dealing with custody (not on divorce) have elaborated on "best interests". The task is not impossible. The criteria should include:

- (a) the love, affection and emotional ties between the child
and
 - (i) each person entitled to or claiming custody of or
access to a child;
 - (ii) other members of the child's family who reside
with the child; and

- (iii) persons involved in the care and upbringing of the child;
- (b) the views and preferences of the child, where such views and preferences can be reasonably ascertained;
- (c) the length of time the child has lived in a stable home environment;
- (d) the ability and willingness of each person applying for custody of the child to provide the child with guidance and education, the necessities of life and any special needs of the child, provided that the lack of financial ability of any person should not be a primary consideration and should not be taken into account when such lack can be compensated for by an appropriate award for support;
- (e) any plans proposed for the care and upbringing of the child;
- (f) the permanence and stability of the family unit with which it is proposed the child live;
- (g) the relationship by blood or through an adoption order between the child and each person who is a party to the application; and
- (h) the personality and the character of the child and his or her emotional and physical needs.²⁰

Closely related to custody is access - the contact the parent who does not have custody continues to have with the child. The proposed reforms make it clear that there is to be as much access as possible. What

they do not do is specifically set out the form that this contact is to take. "Access" in the minds of most people has become equated with the right to see and be with the child. It has not in the past necessarily included the right to be kept informed as to a child's life - for example, by phoning his or her doctor, contacting the school, camp, etc. Usually the "access" parent has been wholly dependent upon the "custody" parent for this information. "Access" should be specifically defined to include the right of a parent to make inquiries and to be given information (by third parties) as to the health, education and welfare of the child.²¹

The new reforms legislatively sanction joint custody by stating that the court may make an order "granting custody of any or all children of the marriage to any one or more persons." As well the court has been directed to "give effect to the principle that a child of the marriage should have as much contact with each spouse as is appropriate in the circumstances" The question arises as to whether or not these two sections read together could lead the courts to believe that somehow a legislative presumption was being created in favour of joint custody.

Joint custody can have two forms - joint legal custody (which is by the far the most common) and joint physical custody. Joint legal custody means that the child lives mostly with one parent, but that both

parents retain the right to make decisions concerning that child's life. Joint physical custody involves the child effectively spending approximately one-half of his or her time with each parent.

While the Advisory Council agrees that the meaningful presence of both parents in children's lives is important, it does not agree that joint custody is the only way to accomplish this. Furthermore, it feels that joint custody orders are only appropriate where both parents agree.

By its very nature joint custody requires that parents co-operate with each other in making decisions concerning their children. If they cannot work constructively together then to impose joint custody means that the child becomes caught in the middle between two parents who, although separated, are continuing their battles with each other by arguing about what schools their child should go to or which doctors he or she should see. If parents can co-operate with each other when it comes to their children then there is no need for a judge to make a court order concerning who should have custody. It is only when they are fighting and unable to agree that parents have to go to the courts for a decision. For that decision to be one which essentially says - agree and co-operate (as joint custody demands) is absurd and leaves the child caught in the middle.

Many joint legal custody arrangements have resulted in a situation where the woman still ends up carrying the major share of the day to day responsibility for the children, while at the same time being subject to continuing control and interference by her ex-husband. As well, the

fact of joint custody has been used by men as an argument for paying less support - since he will be assuming more of the responsibility for the children, why should he pay his wife so much for their care.

In California the legislature has created a presumption in favour of joint custody. In spite of this presumption, which forces parents to explain why joint custody should not take place, only 26% of couples actually end up with joint legal custody and of these only 2% in cases which are contested. Joint physical custody orders are only made in 5% of the cases. These statistics clearly demonstrate that joint custody is not an award which is appropriate in anything like the majority of situations.

Finally, over the past decade joint custody in its various forms has been an arrangement which lawyers and other professionals have experimented with and explored, partly because in many cases it was a means of achieving settlement on a custody issue. Although no statistical data exists to support this, many of these same lawyers and professionals are finding that the joint custody arrangements they helped negotiate are breaking down after only a few years, such that one or both of the parents ends up seeking sole custody. Thus, the custody fight has been postponed, not avoided. In the meantime, the child has often spent those years the focus of continuing arguments between parents about how his or her life should be organized. The result for the child has been anxiety, confusion and uncertainty.

5. ENFORCEMENT

Any amount or kind of improvement in the guidelines for support and custody orders will come to nothing unless there are workable, efficient and fair means of making sure that the orders made under those guidelines are carried out. It is bad enough that the amount awarded for support payments are abysmally low, but added to this is the present horrendous rate of non-payment.

In 1975 the Law Reform Commission of Canada estimated that 75% of all support orders were in default.²² More recent studies conducted in Alberta showed default rates of 50% in Calgary and 62% in Edmonton and Lethbridge.²³ Although completely comprehensive statistics are not available, what can be said is that the majority of support orders made by Canadian courts are being partially or wholly ignored. This causes havoc for the intended recipients and creates disrespect for the judicial system.

One commonly hears (even from judges) that defaulters simply do not have the resources to pay. However, the Canadian Institute for Research, in its empirical study of the spousal and child support system in Alberta, found that 80% of separated or divorced husbands had enough money to make their court-ordered payments.²⁴

"Notwithstanding popular assumptions and the protestations of affected individuals to the contrary, the Institute's study found that the reasons for non-payment of court-ordered support had little to do with affordability and a great deal to do with the continued harbouring of resentment and a failure to adjust to the role of absent breadwinner."²⁵

Something must be done. The question has been what and by whom.

The Federal Government with its Family Orders Enforcement Assistance Act has chosen to take some role in improving the enforcement situation in Canada. What this Act provides are two more collection techniques to assist in the enforcement of support, custody and access orders. The first allows for the release of information from designated federal information banks such as Canada Pension Plan contributors and social insurance registers in order to help trace missing persons. The second provides for the removal of the traditional legal barriers of statute and Crown prerogative which have in the past prevented the garnishment or attachment of certain federal monies. This means that if a defaulting spouse is receiving a payment from the Federal Government such as an unemployment insurance benefit or an old age security benefit, the court can order that that payment or a portion of it be made directly to the spouse who has not been receiving his or her support payments. Garnishment allows this to happen on a one-shot basis. Attachment orders are continuing in form.

While the introduction of these two new collection techniques will certainly provide some assistance to those who are the victims of unpaid support orders, they will not effect a fundamental change in the enforcement picture in Canada. All of the research has shown that no matter how many collection techniques are in place, no enforcement scheme will work without first establishing a "self-starting", means that from the aggressive, publicly funded, enforcement agency. "Self-starting" means that from the moment the support order is obtained it is required to be registered with

the government enforcement agency. The agency collects the payments, keeps track of when they are made and as soon as one is missed, goes after the defaulter. All support payments recieved are remitted by the agency to the spouse entitled under the order.

The responsibility for ensuring that their support orders are paid must be taken out of the hands of women. They do not have the resources to hire lawyers in order to embark on the cumbersome process of collecting their payments. Experience has shown that if the initial step in starting the collection process depends upon receiving a complaint from an ex-wife, then the ex-husband against whom the order is being enforced will try and get back at her in some way. Favourite techniques are harassment, threats or telling the children that their mother is trying to have their father put in jail. If collecting support is by law out of the hands of the person who is entitled under the order then the defaulter is forced to account to and deal directly with the government enforcement agency.

The Federal Government has, in introducing the Family Orders Enforcement Assistance Act, made it quite clear that it is their view that the enforcement of family orders is primarily a responsibility of the provinces.²⁶ This is not a view taken on constitutional grounds. The Federal Government does have the constitutional right to legislate in the area of enforcement as part of its power over divorce.

There is one major problem with the approach of leaving the problem of enforcement primarily up to the provinces to deal with - it has not worked in the past. Thusfar, only two provinces have seen fit to establish completely self-starting enforcement agencies.²⁷ Nor has the Federal Government indicated that there are any agreements which make it clear that the other provinces are moving in this direction and that the Federal Government is actively and financially committed to supporting these moves.

The attitude of our Federal Government towards enforcement is to be contrasted to that of the American government. In the United States state authority and state laws are still the primary vehicles for establishing support collection. However, since 1975, the Federal Government has been an "active stimulator, overseer and financier of the state collection systems."²⁸ If the state enforcement programme meets federally established standards that government pays for 75% of the programme's costs. After seven years of operation assessors concluded that the results of this approach were "good - even excellent"; "Enormous progress has been made toward alleviating a serious social problem."²⁹

Another equally acceptable approach for our Government to take to the enforcement problem would be for it to insist on the establishment of a national enforcement agency, centrally operated, and with offices across the country. All provinces could co-operate both financially and otherwise in ensuring that this Agency operated effectively.

We have already seen the effectiveness of one cross-Canada collection service - the Department of National Revenue. Something similar could and should be set up to enforce divorce orders. That it is possible is evidenced by the fact that a support collection system tied to their tax-raising mechanisms has been in force in France for a number of years.³⁰ Such a proposal was before the Federal-Provincial Committee on Enforcement and received this comment in its Final Report:

"A number of proposals, although, perhaps desirable, were considered not readily implementable on a long term basis. A proposal for the development of a National Enforcement System at the Federal level fell into this category."³¹

This conclusion is not self-evident, and no explanation was offered.

It is predicted that in spite of the Federal Government's proposed reforms enforcement will continue to be a major problem in Canada. It is a problem which adversely affects every Canadian taxpayer, for, in many cases, if ex-husbands do not support their ex-wives and children the state does (through welfare and mother's allowance).

6. CONCLUSION

It can be seen that it is not easy to draft a Divorce Act that will accurately reflect the conditions in which women, children and men live today - and which will lead to a positive future for them all. On balance, the proposed reforms make a good start in this direction. However, much work remains to be done before the Canadian Advisory Council on the Status of Women can give them its full endorsement.

FOOTNOTES

1. Statistics Canada, Divorce: Law and the Family in Canada, (Ottawa: Supply and Services Canada, 1983) p. 10
2. Divorce and Corollary Relief Act, s. 15(5)
3. Divorce: Law and the Family in Canada, supra note 1 at p. 197
4. Divorce and Corollary Relief Act, s. 15(5)
5. Ibid, s. 15(6)
6. Ibid, s. 15(4)
7. Dulude, Louise, Love, Marriage and Money (Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women, 1984) p. 46
8. Divorce: Law and the Family in Canada, supra note 1 at p. 198
9. Dulude, supra note 7, p. 52
10. Ibid, p. 28
11. Ibid, p. 28
12. Ibid, p. 8
13. Ibid, p. 41
14. Steel, Freda M., "The Role of the State in the Enforcement of Maintenance", Women, Law and the Economy (Toronto: Butterworths, 1984 eds. Pask D., Mahoney K., and Brown C.)
15. Dulude, supra note 7 p. 41
16. All of these suggestions incorporate the criteria proposed by American sociologist, Lenore Weitzman
17. The Divorce Act, R.S.C. 1970, c. D-8, s. 9(f)
18. Savage v Savage 15 R.F.L. 284 /1971/ 1 O.R. 557. 16 D.L.R. (3rd) 49 (H.C.)
Biggar v. Biggar (1981) 25 R.F.L. (2d) 54 (P.E.I.S.C.)
Williston v. Williston 10 R.F.L. 357 (N.B.C. of A.)
19. Divorce: Law and the Family in Canada, supra note 1 at p. 203

20. Most of these criteria are taken from The Children's Law Reform Act, R.S.O. 1980, c. 68, s. 24(2) (enacted S.O. 1982, c. 20, s. 1) except that criteria (d) has been modified to ensure that mothers, who usually have less financial resources of their own, are not prejudiced in custody fights, and criteria (b) which was proposed by the Law Reform Commission of Canada.
21. The Children's Law Reform Act, R.S.O. 1980, c. 68, s. 20(5) (enacted S.O. 1982, c. 20, s. 1) contains this definition of "access"
22. Law Reform Commission of Canada, Enforcement of Maintenance Orders (Ottawa: Information Canada, 1976) p. 21
23. Steel, supra note 14, p. 22
24. Ibid, p. 26
25. Found in Steel, supra, note 14 at p. 26 - quote is from Payne "Public Law Alternatives to the Private Law System of Income Support for Family Law Dependents.", Payne's Digest on Divorce in Canada 82-815 (J. Payne, F. Steel and M. Begin eds (1983))
26. Information Paper, Family Orders Enforcement Assistance Act (Minister of Justice and Attorney General of Canada, May, 1985) p. 1
27. Manitoba and Quebec
28. Krause, Harry D. "Forcing Fathers to be Financially Responsible", Family Advocate vol 5, No. 1, 1982 cited in Dulude, supra note 7 at p. 58
29. Ibid
20. Dulude, supra, note 7, p. 61
31. Canada, Department of Justice, Federal-Provincial Committee on Enforcement of Maintenance and Custody Orders in Canada, Final Report (Ottawa: Department of Justice, June 1983) p. 2

APPENDICE "JUST-33"

MÉMOIRE PRÉSENTÉ

AU

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

Juin 1985



**Conseil consultatif canadien
de la situation de la femme**

C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

**Canadian Advisory Council
on the Status of Women**

Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

Quarante pour cent des mariages canadiens se terminent par le divorce. Chaque année, les tribunaux canadiens sont saisis d'un nombre d'actions en divorce qui dépasse le nombre combiné des affaires criminelles et autres genres d'actions au civil de quelque importance¹. C'est le traumatisme du divorce qui mettra vraisemblablement les Canadiens en contact avec le système judiciaire. Par conséquent, s'il existe une partie de notre législation qui doit être soigneusement rédigée, humaine et équitable, c'est bien la législation sur le divorce.

Notre première et actuelle Loi sur le divorce a été adoptée en 1968. La nécessité de modifier la Loi s'est manifestée très clairement en 1975 lorsque la Commission de réforme du droit du Canada a commencé la publication de ses propositions préliminaires de réforme. Dix ans ont passé et aucun changement n'est encore intervenu. Maintenant, la possibilité d'agir se présente sous la forme de deux projets de loi dont l'un s'intitule Loi sur le divorce et les mesures accessoires et l'autre Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales. Le premier projet de loi traite des motifs de divorce, du soutien et des enfants. Le second porte sur l'exécution des ordonnances. Les biens n'entrent pas en ligne de compte dans aucun des projets de loi, car cette question est uniquement de compétence provinciale.

1. MOTIFS DE DIVORCE

La Loi sur le divorce et les mesures accessoires adopte "l'échec du mariage" comme seul motif de divorce. Cet échec peut s'établir de l'une des trois façons suivantes:

- 1) les époux vivent séparément depuis un an;
- 2) l'époux contre qui le divorce est demandé a commis l'adultère;
- 3) l'époux contre qui le divorce est demandé a traité l'autre avec cruauté physique ou mentale.

Depuis longtemps, le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme préconise l'adoption d'une procédure de "divorce sans faute". Il considère en effet que si la loi cesse d'offrir aux époux l'occasion de se dénigrer l'un l'autre, le divorce, au lieu d'être centré sur un stérile échange d'accusations, sera axé sur son principal enjeu, à savoir la réorganisation de la famille de façon que tous les membres en souffrent le moins possible tant émotivement que financièrement.

Les réformes envisagées choisissent essentiellement des solutions intermédiaires. Elles vont certes dans le sens de l'institution d'un système sans élément de "faute" en ne reconnaissant que l'échec du mariage comme motif de divorce, mais en fait, elles réintroduisent l'élément de faute par la façon dont l'"échec" est défini.

Le fait d'invoquer des motifs de faute et d'insister sur le blâme, conduit à l'antagonisme. Cet élément de faute et le fait que les réformes prétendent s'intéresser à l'aspect opposé par le biais de dispositions qui imposent à l'avocat l'obligation de promouvoir la réconciliation et de renseigner le client sur des services de médiation (comme le décrète la nouvelle Loi) semblent présenter une contradiction.

Ce maintien de la faute est particulièrement déconcertant vu que les réformes proposées n'établissent pas clairement que le comportement ne doit pas être considéré comme un facteur au moment de décider qui obtient les droits garde. Elles en font mention cependant, lorsqu'il est question de soutien. Lorsqu'il rend un ordonnance alimentaire, le tribunal ne doit pas tenir compte "de toute faute commise par l'un d'eux relativement au mariage²". Aucune directive équivalente n'apparaît dans les articles du nouveau projet de loi qui traitent de la garde. Ainsi, un époux pourrait bien choisir d'intenter une action en divorce pour des motifs d'adultère ou de cruauté pour la seule raison qu'il ou elle désire que cette faute soit prise en considération pendant le débat sur l'attribution de la garde des enfants. Le dénigrement devient alors de rigueur. Une disposition comme celle que prévoit le paragraphe 24(3) de la Loi portant réforme du droit de l'enfance de l'Ontario s'impose pour éviter cette situation. Elle est ainsi libellée :

"Lors de l'étude d'une requête, la conduite antérieure d'une personne n'est pas considérée, sauf si elle peut influencer sur l'aptitude de cette personne à agir en tant que père ou mère d'un enfant".

2. SOUTIEN

Les dispositions qui traitent du soutien ou de la pension alimentaire dans l'actuelle Loi sur le divorce ont un effet de réciprocité. Les époux et les épouses y ont également droit. Cependant, dans la pratique, il est très rare qu'un époux obtienne une pension alimentaire³. Puisque ce sont les femmes qui ont le plus souvent besoin d'aide et que ce sont elles par conséquent qui en reçoivent, nous devons évaluer les propositions de réforme des dispositions qui traitent de la pension alimentaire en se demandant comment les femmes seront touchées par ces mesures?

La nouvelle Loi sur le divorce et les mesures accessoires décrète que lorsque le tribunal rend une ordonnance alimentaire, il:

"tient compte de la situation, des ressources et des besoins de chacun des époux et de tout enfant à charge qui fait l'objet d'une demande alimentaire, ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent, y compris la durée de la cohabitation des époux et les fonctions qu'ils ont remplies au cours de celle-ci"⁴.

Outre ces critères, la Loi décrit les objectifs de l'ordonnance alimentaire qui sont :

- "a) prendre en compte les avantages ou inconvénients économiques qui découlent pour les époux du mariage ou de son échec;
- b) répartir entre eux les conséquences économiques qui découlent du soin des enfants à charge, en sus de l'obligation financière dont il est question au paragraphe(7): "[le paragraphe 7 a trait aux aliments des enfants. Il décrète que l'ordonnance doit prendre en compte l'obligation financière commune des époux de subvenir aux besoins de l'enfant et répartir cette obligation entre eux en proportion de leurs ressources.]
- "c) remédier à toute difficulté économique que l'échec du mariage leur cause;
- d) favoriser, dans la mesure du possible, l'indépendance économique de chacun d'eux dans un délai raisonnable"⁵.

Les ordonnances alimentaires peuvent être rendues pour des périodes indéterminées ou déterminées. Elles peuvent prendre fin si un événement précis survient et être assujetties aux modalités ou restrictions que le tribunal estime "justes et appropriées"⁶.

La Loi n'établit aucun ordre de priorité pour les objectifs du soutien entre époux. Elle laisse aux juges le soin de décider quel but est propice à une situation particulière.

La question de savoir si les dispositions du nouveau projet de loi amélioreront la situation économique des femmes au moment du divorce est donc maintenant ouverte au débat. Dans les réformes introduites l'an passé par les Libéraux, il semblait que le gouvernement ordonnait clairement aux juges de limiter les ordonnances alimentaires entre époux, exacerbant ainsi une situation déjà pénible pour les femmes. Aux termes des réformes actuelles, le gouvernement donne aux juges suffisamment de discrétion pour trancher au profit des femmes au moyen d'ordonnances alimentaires, si toutefois ils le veulent bien. Cependant, il convient de noter que, en Grande-Bretagne, une liste de critères aussi longue et aussi souple a amené les critiques à dire que :

'Ces critères prévoient toutes les combinaisons de circonstances imaginables, mais on n'y trouve rien qui indique quels facteurs parmi tant d'autres devraient avoir la priorité.'

Ces critiques concluent que cette grande variété de critères sans indication de la pondération à attribuer à chacun d'eux revient à la même chose que de pas en établir du tout. (Notre Loi sur le divorce actuelle ne contient aucun critère.) Il en résulte que les juges se voient attribuer des pouvoirs discrétionnaires très amples, c'est-à-dire que "le Parlement refile encore une fois sa responsabilité aux tribunaux"⁷. (italiques et soulignement ajoutés)

Cette très grande discrétion des tribunaux a joué au désavantage des femmes dans le passé de deux façons très marquées. Elle a contribué à placer la femme qui demande le divorce dans une situation d'incertitude et d'imprévisibilité. Parce qu'elle dépend tellement de la perception que se fera

tel juge en particulier de sa situation, il a été difficile de la conseiller et de lui prédire à quoi elle pouvait s'attendre en fait de pension alimentaire. C'est ainsi qu'à une époque où elle voudrait pouvoir invoquer des directives légales claires pour lui aider à commencer la planification de sa nouvelle vie, elle se retrouvera très probablement avec une liste de "si" et de "peut-être" piégés.

En deuxième lieu, la grande discrétion attribuée aux tribunaux a entraîné jusqu'à présent une situation où la majorité des femmes sortent désavantagées économiquement des procédures de divorce. En Ontario, la somme de la pension alimentaire pour l'enfant et l'épouse s'établit en moyenne à 20% du revenu de l'époux après impôt⁸.

"De plus, comme le montre une étude menée à Vancouver, les pensions ne sont pas seulement extrêmement basses par rapport aux besoins, mais elles sont demeurées constantes durant les années soixante-dix, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas suivi l'augmentation générale des salaires et du coût de la vie"⁹. (italiques et soulignement ajoutés)

Cette situation n'affecte pas seulement radicalement les ex-épouses, mais elle affecte aussi les enfants des ménages brisés. Quarante-huit pour cent des couples qui divorcent ont des enfants à charge et bien que les médias signalent l'augmentation du nombre d'ordonnances de garde en faveur des pères, c'est la mère qui en obtient la garde dans quatre-vingt-cinq pour cent des cas¹⁰. D'après les données du recensement, le nombre des familles monoparentales augmente plus rapidement que tout autre type de famille dans notre société. Entre 1971 et 1981, ce nombre a connu une hausse de 50%¹¹.

La plupart des familles monoparentales sont dirigées par des femmes. Près de la moitié des jeunes femmes dans cette situation, ayant des enfants à charge, vivent actuellement avec des revenus inférieurs au seuil de pauvreté¹².

"Plusieurs études ont confirmé les conséquences déprimantes de nos faibles pensions alimentaires (les chiffres mentionnés ci-dessus); après un divorce, le niveau de vie du mari est invariablement supérieur à celui de son ex-épouse et de leurs enfants"¹³. (italiques et soulignement ajoutés)

Une étude menée auprès de personnes divorcées depuis un an a indiqué que les hommes avaient connu une amélioration de 42% de leur niveau de vie après le divorce tandis que les femmes avaient connu une perte de 73%¹⁴. Des chiffres de ce genre ont amené bien des gens à conclure que:

"ce n'est ni le féminisme ni la disparition des anciennes valeurs familiales qui causent la dissolution de tant de mariages, mais plutôt le simple fait que le système actuel de divorces rapides et de pensions alimentaires minuscules donne à bien des hommes de sérieuses raisons financières d'abandonner leur femme et leurs enfants"¹⁵.

Ce qui inquiète vraiment le Conseil consultatif c'est que les réformes proposées n'auront pas pour effet d'améliorer cette situation. Par exemple, il existe des milliers de femmes d'âge moyen qui divorcent actuellement et qui ont travaillé exclusivement au foyer pendant toute leur vie. Il est tout à fait irréaliste de penser qu'elles aient pu acquérir les aptitudes nécessaires pour pouvoir prendre un travail rémunéré susceptible de leur permettre un même niveau de vie (encore moins un meilleur niveau de vie) que celui qu'elles ont connu toute leur vie jusqu'au moment du divorce. En fait, le noeud de la question est le suivant: une femme, au state du divorce, qui a effectivement travaillé toute sa vie pour favoriser l'épanouissement de son mari et de ses enfants et qui

arrive à une époque de sa vie où elle peut abandonner graduellement certaines de ses tâches, devrait-elle être tenue de recommencer au bas de l'échelle pour se tailler une place parmi la population active? (Il n'est pas dit, d'autre part, qu'elle se trouverait une place sur le marché du travail.) Selon les réformes proposées par le gouvernement, le sort de ces femmes est laissé entre les mains de tel ou tel juge (qui sont pour la plupart des hommes). Le juge qui serait d'avis que la pension alimentaire devrait toujours être une mesure qui favorise l'indépendance ou la réadaptation et ne devrait pas constituer un type de pension à vie, pourrait bien choisir de donner la priorité à la disposition de la Loi qui lui ordonne de "favoriser, dans la mesure du possible, l'indépendance économique de chacun d'eux dans un délai raisonnable". Et si, d'après lui, "l'indépendance économique" veut dire le soutien de soi à un niveau de base, il pourrait bien alors estimer que c'est "dans la mesure du possible" qu'une femme de 45 ans se trouve un emploi dans un an ou deux. Après tout, un certain nombre de femmes âgées travaillent en tant que vendeuses ou serveuses dans des postes qui exigent très peu de formation ou d'expérience.

Si les législateurs n'ont pas voulu que l'approche adoptée par l'appareil judiciaire envers ces femmes soit telle, ils auraient dû l'énoncer clairement. Il faudrait bien préciser que dans le cas des femmes qui ont passé la majeure partie de leur vie à se consacrer à l'épanouissement de leur mari et de leurs enfants, les principaux critères à respecter dans les ordonnances alimentaires devraient être la justice et le désir d'égaliser les niveaux de vie des ex-époux pour le reste de leur vie.

En plaçant "l'indépendance économique" au nombre de leurs objectifs, certains juges pourraient bien interpréter ces réformes comme signifiant que les femmes doivent se recycler à la hâte de façon à réintégrer le marché du travail. Il en résulterait que les femmes continueraient à être reléguées dans les ghettos d'emplois peu rémunérés et traditionnellement "féminins". Le Conseil consultatif estime que toute disposition législative traitant de pension alimentaire devrait décourager activement une telle façon d'aborder la question du recyclage.

La question du montant de la pension alimentaire ordonnée à l'égard des enfants se pose également. Aucune loi sur le divorce ne devrait exacerber la traumatisme qui a déjà probablement bouleversé les enfants d'un ménage dont la rupture est imminente ou qui est en instance de divorce. C'est pourtant ce qui se produira inévitablement si les paiements alimentaires versés à l'égard des enfants sont insuffisants ou si les paiements versés à la mère prennent fin trop tôt.

Les réformes proposées traitent seulement indirectement des besoins financiers des enfants. Les dispositions législatives décrètent que les époux doivent se répartir l'obligation financière commune en proportion de leurs ressources. Les modifications proposées pèchent donc autant par ce qu'elles taisent que par ce qu'elles disent effectivement. C'est-à-dire qu'il n'est indiqué nulle part que le montant de la pension alimentaire pour les enfants devrait équivaloir (autant que possible) au niveau de vie du parent le plus à l'aise financièrement. Dans la plupart des cas, c'est l'époux relativement mieux nanti qui aurait établi le niveau de vie de la famille. C'est ce mode de vie, selon le Conseil consultatif, qui devrait être le critère déterminant de l'ordonnance alimentaire rendue à l'égard d'une famille où il y a des enfants à charge.

Nous croyons également que toute loi traitant de pension alimentaire devrait contenir des dispositions spécifiques prévoyant le maintien du niveau de vie de l'enfant et des habitudes de travail de la mère. Par exemple, si le couple avait décidé à l'origine que la mère resterait au foyer à plein temps et avait eu les moyens d'adopter ce régime de vie, la pension alimentaire ordonnée à l'égard de l'enfant et de la mère devrait (s'il y a suffisamment d'argent) permettre la continuation de cette situation¹⁶. Si, par contre, le couple avait prévu que la femme retournerait sur le marché du travail une fois que tous les enfants fréquenteraient l'école, il devrait y avoir moyen d'ajuster les paiements en conséquence, sans pour autant entraîner une baisse du niveau de vie des enfants, soit parce que la mère ne peut trouver un emploi, soit parce qu'elle est contrainte d'accepter un emploi très peu rémunéré, donc insuffisant pour maintenir ce niveau de vie, parce qu'elle continue à avoir des obligations envers ses enfants ou pour toute autre raison. L'exemple du passé nous amène à croire qu'il serait peut-être irréaliste de s'attendre à ce que les juges interprètent l'expression "répartir entre eux les conséquences économiques qui découlent du soin des enfants à charge", de façon à tenir compte de pareilles circonstances et de diverses autres situations tout aussi complexes.

3. POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE REFUSER DE PRONONCER UN JUGEMENT TENU POUR TROP DUR OU INJUSTE

En vertu de notre présente Loi sur le divorce, le tribunal a le pouvoir discrétionnaire de refuser de prononcer le jugement demandé "lorsque ce dernier serait trop dur ou injuste pour l'un des conjoints ou serait préjudiciable à la conclusion des accords raisonnables qui sont nécessaires dans les circonstances en vue de l'entretien de l'un des conjoints"¹⁷. Les réformes proposées ne renferment aucun article équivalent.

La clause précitée offre quelque protection aux femmes dans une société où elles demeurent très désavantagées sur le plan économique. Par exemple, ces dispositions ont été invoquées avec succès lorsque le divorce signifiait pour la femme la perte des droits à une pension¹⁸.

Certaines provinces ont adopté des lois sur les biens matrimoniaux qui prévoient la division des prestations de pension accumulées pendant le mariage. Bon nombre d'entre elles, y compris l'Ontario, n'en ont pas. Malheureusement, même les provinces qui prévoient la division des prestations de pension ne peuvent, par ordonnance judiciaire, protéger l'épouse d'un pensionné dans l'éventualité du décès. Presque tous les régimes de pension qui prévoient des prestations de survivant restreignent le versement de ces prestations à l'épouse du pensionné décédé.

Ceux qui s'opposent au maintien du pouvoir discrétionnaire susmentionné font valoir l'incertitude qui découlerait de cette discrétion et le fait que le refus d'un jugement de divorce signifie essentiellement la perpétuation d'un mariage qui a nettement échoué, peut-être aux dépens de la légitimation d'une nouvelle cellule familiale.

De l'autre côté de la balance, il faut considérer le sort des femmes qui ont été mariées longtemps et ont travaillé au foyer à plein temps, pensant en toute confiance que les régimes de pension de leurs maris subviendraient à leurs besoins dans ce domaine. En outre, si le mari veut si désespérément divorcer, certains choix s'offrent à lui, comme l'achat d'une police d'assurance vie prépayée qui protégerait son ex-épouse dans l'éventualité de son décès et de la fin des prestations de pension. Le maintien de ce pouvoir discrétionnaire de refuser de prononcer un jugement de divorce pourrait également donner aux tribunaux un motif pour ordonner le versement d'une pension alimentaire sous forme de montant forfaitaire au moment du divorce.

La situation économique dans laquelle les femmes se trouvent après le divorce est telle qu'elles n'ont pas les moyens de se procurer aucune des protections qu'elles perdent, surtout lorsque aucune protection compensatoire n'est proposée.

4. ENFANTS - GARDE ET ACCÈS

Nous avons déjà parlé du problème qu'engendrent les nouvelles dispositions sur le divorce concernant la garde et l'accès. En effet, la faute matrimoniale n'a pas été explicitement exclue en tant que facteur dans des décisions de ce genre.

Les nouvelles propositions établissent "l'intérêt de l'enfant" comme seul critère des ordonnances de garde et d'accès. Les expressions de ce genre posent toujours des problèmes lorsqu'elles servent de critères de jugements. Elles sont vagues et relèvent en grande partie du point de vue social du juge. Toute disposition législative sur la garde des enfants devrait énoncer clairement les facteurs fondamentaux à considérer en décidant du sort des enfants. Sans critère spécifique, le facteur crucial dans la définition des "intérêts de l'enfant" devient l'opinion d'un juge donné, un jour donné. Une publication, préparée par Statistique Canada, décrit fort à propos en ces termes le résultat de cette absence de critères: "C'est pourquoi la nature de la décision revêt un certain aspect de loterie"¹⁹.

Les lois provinciales qui traitent de la garde des enfants (non pas du divorce) ont expliqué l'expression "l'intérêt de l'enfant". La tâche n'est donc pas impossible. Les critères devraient comprendre les considérations suivantes:

- a) l'amour, l'affection et les liens émotifs entre l'enfant et
 - i) chaque personne qui possède ou réclame le droit de garde ou d'accès à l'enfant;
 - ii) les autres membres de la famille de l'enfant qui habitent avec l'enfant; et
 - iii) les personnes qui participent aux soins et à l'éducation de l'enfant;
- b) les vues et préférences de l'enfant, lorsque de telles vues et préférences peuvent être raisonnablement confirmées;
- c) le temps pendant lequel l'enfant a vécu dans un environnement familial stable;
- d) l'aptitude de chacune des personnes demandant la garde de l'enfant à assurer à celui-ci une orientation et une éducation, les nécessités de la vie et la possibilité de répondre à tout besoin spécial de l'enfant et la volonté de le faire, à la condition que le manque de ressources financières de l'une ou l'autre personne ne soit une condition prépondérante et ne le devienne pas lorsque ce manque de ressources peut être compensé par une ordonnance alimentaire appropriée;
- e) tous plans proposés pour le soin et l'éducation de l'enfant;
- f) la permanence et la stabilité de l'unité familiale proposée pour l'enfant;
- g) le lien de parenté par le sang ou découlant d'une ordonnance d'adoption entre l'enfant et chacune des personnes qui est partie à la demande; et
- h) la personnalité et le caractère de l'enfant et ses besoins émotifs et physiques²⁰.

La notion de garde est étroitement liée à celle de l'accès, c'est-à-dire les contacts que le parent privé du droit de garde continue d'avoir avec l'enfant. Les réformes proposées disent clairement qu'il doit y avoir droit d'accès dans la plus grande mesure possible. Ce qu'elles omettent de préciser cependant, c'est la nature de ces contacts. Dans l'esprit de bien des gens, l'"accès" équivaut au droit de visiter l'enfant et d'être avec lui. Dans le passé, cette notion n'a pas nécessairement voulu dire le droit d'être informé sur la vie de l'enfant - par exemple, en téléphonant à son médecin, en communiquant avec les autorités scolaires, les autorités d'un camp de séjour, etc. Ordinairement, le parent qui a "accès" a été entièrement dépendant du parent qui a la "garde", pour ce qui concerne ce genre d'information. Il faudrait préciser dans la définition d'"accès" le droit d'un parent de demander et de recevoir des renseignements (par l'entremise d'un tiers) sur la santé, l'éducation et le bien-être de l'enfant²¹.

Les nouvelles réformes sanctionnent législativement la garde partagée en décrétant que le tribunal peut rendre une ordonnance "pour prévoir la garde par une ou plusieurs personnes des enfants à charge ou de l'un d'eux". Elles ordonnent également au tribunal d'appliquer "le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec chaque époux, compte tenu des circonstances". Ces énoncés soulèvent la question de savoir si l'application simultanée de ces deux paragraphes pourrait amener les tribunaux à croire qu'il s'est créé une certaine présomption législative en faveur de la garde partagée.

La garde partagée peut revêtir deux formes : la garde partagée légale (qui est de loin la plus commune) et la garde partagée physique. La garde partagée légale signifie que l'enfant vit en majeure partie avec un parent, mais

que les deux parents conservent le droit de prendre des décisions concernant la vie de l'enfant. La garde partagée physique signifie que l'enfant partage effectivement son temps à peu près également entre chaque parent.

Bien que le Conseil consultatif reconnaisse l'importance dans la vie des enfants de la présence significative des deux parents, il n'est pas d'avis que la garde partagée soit la seule façon d'y arriver. En outre, il estime que les ordonnances de garde partagée sont propices seulement lorsque les deux parents y consentent.

La garde partagée exige, par sa nature même, que les parents collaborent lorsqu'ils prennent des décisions concernant leurs enfants. S'ils sont incapables de travailler efficacement ensemble, alors l'imposition d'une ordonnance de garde partagée signifie que l'enfant se voit coincé entre deux parents qui, bien qu'ils soient séparés, continuent leurs querelles en se disputant au sujet des écoles que l'enfant devrait fréquenter ou des médecins qu'il devrait consulter. Si les parents sont en mesure de collaborer lorsqu'il s'agit de leurs enfants, il n'y a donc pas lieu qu'un juge rende une ordonnance pour déterminer qui devrait en avoir la garde. C'est seulement lorsqu'ils se disputent et sont incapables de s'accorder que les parents doivent aller devant les tribunaux pour en obtenir une décision. Que la décision consiste essentiellement à dire accordez-vous et collaborez (ce qu'exige la garde partagée) est absurde et laisse l'enfant pris dans le feu des disputes de ses parents.

Bon nombre d'ordonnances de garde partagée légale ont donné lieu à des situations où la femme porte encore la majeure partie du fardeau des soins quotidiens aux enfants, tout en restant assujettie aux vérifications et

à l'ingérence continuelles de son ex-époux. En fait, la garde partagée a servi d'argument aux hommes pour faire réduire le montant de la pension alimentaire - en effet, soutiennent-ils, s'ils doivent assumer une plus grande part de responsabilité, pourquoi paieraient-ils une somme aussi considérable à leurs ex-épouses.

En Californie, les dispositions législatives ont créé une présomption en faveur de la garde partagée. Malgré cette présomption, qui contraint les parents à expliquer pourquoi il ne devrait pas y avoir de garde partagée, seulement 26% des couples obtiennent réellement une ordonnance de garde partagée légale et de ce nombre, seulement 2% contestent l'ordonnance. Des ordonnances de garde partagée physique sont rendues dans seulement 5% des cas. Ces statistiques prouvent clairement que les ordonnances de garde partagée ne sont pas appropriées dans la majorité des situations.

Enfin, au cours de la dernière décennie, les avocats et autres professionnels ont expérimenté et étudié diverses modalités de garde partagée, en partie parce que dans bon nombre de cas, elles offraient le seul moyen d'arriver à un règlement. Bien qu'il n'existe aucune donnée statistique probante à cet égard, bon nombre de ces mêmes avocats et professionnels constatent que les dispositions de garde partagée qu'ils ont négociées échouent après seulement quelques années, à tel point que l'un des parents ou les deux finissent par demander la garde unique. La lutte pour la garde de l'enfant a donc seulement été retardée, non pas évitée. Pendant toutes ces années, l'enfant a souvent été l'objet de disputes continuelles entre ses parents concernant la façon dont sa vie devrait être organisée. Une telle situation est source d'anxiété, de confusion et d'incertitude pour l'enfant.

5. FORCE EXÉCUTOIRE

Quels que soient le nombre et le genre de précisions données dans les lignes directrices sur les ordonnances de pension de soutien et de garde, celles-ci n'aboutiront à rien en l'absence de mécanismes pratiques, efficaces et équitables pour assurer l'exécution des ordonnances rendues conformément à ces lignes directrices. Non seulement le montant des pensions alimentaires établi par les tribunaux est-il atrocement bas, mais il faut en outre y ajouter le taux actuel affreusement élevé des ordonnances non exécutées.

En 1975, la Commission de la réforme du droit du Canada estimait à 75% la proportion de toutes les ordonnances alimentaires non exécutées²². Des études plus récentes menées en Alberta indiquent que le taux des ordonnances non exécutées s'établit à 50% à Calgary et à 62% à Edmonton et Lethbridge²³. Bien qu'il n'existe pas de données tout à fait exhaustives sur le sujet, il est possible d'affirmer que la majorité des ordonnances alimentaires rendues par les tribunaux canadiens sont partiellement ou totalement négligées. Un tel état de choses désorganise les plans des bénéficiaires éventuels et entraîne l'irrespect envers l'appareil judiciaire.

Il arrive souvent d'entendre (même de la part des juges) que les débiteurs défaillants n'ont tout simplement pas les moyens de payer. Cependant, le Canadian Institute for Research, dans son étude empirique sur le système de soutien des époux et des enfants en Alberta, a constaté que 80% des maris séparés ou divorcés possédaient suffisamment d'argent pour exécuter l'ordonnance rendue par le tribunal²⁴.

"Nonobstant les hypothèses populaires à l'effet contraire et les protestations des intéressés, l'Institut a constaté dans son étude que les motifs de non-exécution des ordonnances judiciaires avait très peu à voir avec la situation financière et beaucoup à voir avec la persistance du ressentiment et le défaut de s'adapter au rôle de gagne-pain absent"²⁵.

Des mesures s'imposent! La question a toujours été de savoir lesquelles et qui les prendrait.

Avec sa Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, le gouvernement fédéral a choisi de faire sa part pour améliorer cet état de choses au Canada. Cette Loi prévoit deux autres solutions pour percevoir les paiements alimentaires en vue de faciliter l'exécution des ordonnances de soutien, de garde et d'accès. La première prévoit la communication de renseignements provenant de banques de données fédérales désignées comme les banques sur les cotisants et les bénéficiaires du Régime de pensions du Canada et les registres d'assurance sociale pour aider à retrouver les personnes disparues. La seconde solution proposée lèverait les obstacles juridiques découlant d'autres lois et des prérogatives de la Couronne qui empêchent la saisie-arrêt ou la saisie de certains paiements versés par le gouvernement fédéral. Ceci signifierait que si l'époux ou l'épouse en faute reçoit du gouvernement fédéral des paiements sous forme de prestations d'assurance-chômage ou de sécurité de la vieillesse, le tribunal pourrait ordonner que ces prestations ou une partie d'entre elles soient versées directement à l'époux ou l'épouse qui n'a pas reçu sa pension alimentaire. La saisie-arrêt s'effectue en une seule fois tandis que la saisie peut être répétée.

L'introduction de ces deux nouvelles techniques de perception aidera certainement les victimes de la non-exécution d'ordonnances alimentaires, mais elles ne modifieront pas la situation en profondeur, qui concerne les ordonnances non exécutées au Canada. Toutes les recherches effectuées indiquent que peu importe le nombre de techniques de perception adoptées, aucun régime d'exécution ne réussira sans l'établissement au préalable d'un mécanisme "de démarrage", c'est-à-dire une agence de perception autonome, dynamique et financée par les fonds publics. Par "démarrage", il faut entendre que dès le moment où elle est rendue, l'ordonnance alimentaire doit être enregistrée auprès d'une agence gouvernementale de perception qui serait chargée de percevoir les paiements, de consigner la date à laquelle ils sont versés et, au moindre retard, de presser le défaillant de payer. Tous les paiements perçus seraient remis par l'agence à l'ayant droit nommé dans l'ordonnance.

Il faut retirer aux femmes la charge de l'exécution des ordonnances de soutien. Elles n'ont pas les moyens de retenir les services d'un avocat ni de s'engager dans de lourdes procédures pour percevoir leurs paiements. L'expérience démontre que si la première intervention du processus de perception est le résultat d'une plainte déposée par l'ex-épouse, alors l'ex-mari à qui l'on impose l'exécution de l'ordonnance tentera de se venger d'elle de quelque façon. Les techniques les plus populaires utilisées dans ces circonstances sont le harcèlement, les menaces ou le fait de dire aux enfants que leur mère essaie de faire incarcérer leur père. Si la perception des paiements de soutien est retirée en loi aux ayants droit mentionnés dans l'ordonnance, alors la partie défaillante est contrainte de rendre compte directement à l'agence gouvernementale de perception et de traiter directement avec elle.

Avec l'introduction de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, le gouvernement fédéral a indiqué très clairement qu'à son avis, l'exécution des ordonnances familiales est avant tout la responsabilité des provinces²⁶. Cette opinion n'est pas fondée sur des motifs constitutionnels. Le gouvernement provincial détient effectivement le droit constitutionnel de légiférer dans le domaine de la perception qui fait partie de sa compétence en matière de divorce.

Cependant, le fait de laisser la question de l'exécution des ordonnances au soin des provinces présente un grave problème - le procédé n'a pas fonctionné par le passé. Jusqu'à présent, seulement deux provinces ont jugé bon d'établir des agences de perception complètement autonomes²⁷. Le gouvernement fédéral n'a pas mentionné non plus s'il existe d'autres ententes qui indiquent clairement que d'autres provinces agissent en ce sens, ni s'il supporte activement et financièrement ces initiatives.

L'attitude de notre gouvernement fédéral par rapport à l'exécution des ordonnances est différente de celle du gouvernement fédéral américain. Aux États-Unis, ce sont toujours les autorités et les lois des états qui sont les principaux véhicules de l'établissement des méthodes de perception des pensions de soutien. Cependant, depuis 1975, le gouvernement fédéral américain est devenu "agent actif de stimulation, de surveillance et de financement pour les systèmes de perception des états"²⁸. Si le programme de perception par l'état respecte les normes établies par le gouvernement fédéral, ce dernier paye 75%

des frais engagés au titre de ce programme. Après sept ans de fonctionnement, les évaluateurs concluent que le programme est "bon, excellent même" et que "la société a fait un pas de géant dans ses efforts pour corriger un problème social grave"²⁹.

Notre gouvernement pourrait aborder le problème d'une façon tout aussi acceptable : ce serait d'insister sur l'établissement d'une agence nationale de perception qui fonctionnerait de façon centralisée et qui aurait des bureaux dans tout le pays. Toutes les provinces pourraient collaborer financièrement et autrement pour assurer l'efficacité de cette agence.

L'efficacité d'un service national de perception - celui du ministère du Revenu national en l'occurrence - n'est pourtant plus à démontrer. Une agence analogue pourrait et devrait être mise sur pied pour surveiller l'exécution des ordonnances de divorce. La perception de toutes les pensions alimentaires en souffrance par l'entremise des mécanismes de perception d'impôt est une formule qui n'est pas impossible puisqu'elle est déjà en vigueur depuis plusieurs années en France³⁰. Le Comité fédéral-provincial sur l'exécution des ordonnances de pension alimentaire a été saisi d'une proposition de ce genre qui a fait l'objet du commentaire suivant dans le Rapport final de ce Comité :

"Bien que souhaitables peut-être, un certain nombre de propositions ont été jugées difficilement applicables à long terme. Mentionnons, entre autres, la proposition concernant la création d'un système d'exécution des ordonnances à l'échelle nationale, relevant du gouvernement fédéral"³¹.

Cette conclusion n'est pas évidente en elle-même et le Comité n'a offert aucune explication.

Tout laisse entrevoir que malgré les réformes proposées par le gouvernement fédéral, l'exécution des ordonnances demeurera un important problème au Canada. Il s'agit d'un problème qui nuit à tous les contribuables canadiens, car, dans bien des cas, si les ex-maris ne versent pas la pension alimentaire à leurs ex-femmes et à leurs enfants c'est l'État qui le fait (par le biais des prestations de bien-être et des allocations aux mères nécessiteuses).

6. CONCLUSION

Il est bien évident qu'il n'est pas facile de rédiger une Loi sur le divorce qui tienne compte exactement des conditions dans lesquelles les femmes, les enfants et les hommes vivent aujourd'hui et qui leur assure un avenir positif à tous. Dans l'ensemble, les réformes proposées représentent un pas dans la bonne direction. Cependant, il reste énormément de travail à faire avant que le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme puisse y souscrire entièrement.

RENVOIS

1. Statistique Canada, Divorce : La loi et la famille au Canada, (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1983) p. 11.
2. Loi sur le divorce et les mesures accessoires, paragraphe 15(5).
3. Divorce : La loi et la famille au Canada, supra note 1 page 221.
4. Loi sur le divorce et les mesures accessoires, paragraphe 15(5).
5. Ibid., paragraphe 15(6).
6. Ibid., paragraphe 15(4).
7. Dulude, Louise, Pour le meilleur et pour le pire... (Ottawa : Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1984) page 53.
8. Divorce : La loi et la famille au Canada, supra note 1, page 222.
9. Dulude, supra note 7, page 59.
10. Ibid., page 31.
11. Ibid., page 32.
12. Ibid., page 8.
13. Ibid., page 47.
14. Steel, Freda M., "The role of the State in the Enforcement of Maintenance", Women, Law and the Economy (Toronto : Butterworths, 1984, ed. Pask D., Mahoney K., et Brown C.),
15. Dulude, supra note 7, page 48.
16. Toutes ces propositions tiennent compte des critères proposés par la sociologue américaine, Lenore Weitzman.
17. Loi sur le divorce, S.R.C. 1970, chapitre D-8, alinéa 9(f).
18. Savage c. Savage 15 R.F.L. 284 /1971/ 1 O.R. 557, 16 D.L.R. (3e) 49 (H.C.)
Biggar c. Biggar (1981) 25 R.F.L. (2e) 54 (P.E.I.S.C.)
Williston c. Williston 10 R.F.L. 357 (N.B.C. of A.).
19. Divorce : La loi et la famille au Canada, supra note 1, page 227.

20. La plupart de ces critères sont tirés de la Loi portant réforme du droit de l'enfance, R.S.O. 1980, chapitre 68, paragraphe 24(2) (en vigueur S.O. 1982, chapitre 20, article 1), sauf que le critère d) a été modifié pour faire en sorte que les mères, qui ont ordinairement moins de ressources financières qui leurs soient propres, ne subissent pas de préjudices dans les luttes pour la garde et, le critère h) qui a été proposé par la Commission de réforme du droit du Canada.
 21. Loi portant réforme du droit de l'enfance, R.S.O. 1980, chapitre 68, paragraphe 25(5) (en vigueur S.O. 1982, chapitre 20, article 1) contient cette définition du terme "accès".
 22. Commission de réforme du droit du Canada, Exécution des ordonnances de soutien (Ottawa : Information Canada, 1976), page 23.
 23. Steel, supra note 14, page 22,
 24. Ibid., page 26.
 25. Tiré de Steel, supra note 14, page 26 - citation de Payne "Public Law Alternatives to the Private Law System of Income Support for Family Law Dependents.", Payne's Digest on Divorce in Canada 82-815 (J. Payne, F. Steel et M. Bégin ed. (1983)).
 26. Document explicatif, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales (Ministre de la Justice et Procureur général du Canada, mai 1985) page 1.
 27. Manitoba et Québec.
 28. Krause, Harry D. "Forcing Fathers to be Financially Responsible", Family Advocate, vol. 5, n° 1, 1982 cité dans Dulude, supra note 7, page 66.
 29. Ibid.
 30. Dulude, supra note 7, page 70.
 31. Canada, ministère de la Justice, Comité fédéral-provincial sur l'exécution des ordonnances de pension alimentaire au Canada, Rapport final (Ottawa : Ministère de la Justice, juin 1983), page 2.
-



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Advisory Council on the Status of Women: Du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme:

Ms Sylvia Gold, President;
Ms Lynn King, Legal Counsel;
Ms Elizabeth Sloss, Researcher.

M^{me} Sylvia Gold, présidente;
M^{me} Lynn King, conseiller juridique;
M^{me} Elizabeth Sloss, chargée de recherche.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 38

Thursday, June 20, 1985

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 38

Le jeudi 20 juin 1985

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief

CONCERNANT:

Projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Blaine A. Thacker

Vice-Chairman: Pierre H. Cadieux

MEMBERS/MEMBRES

Patrick Boyer
Pauline Browes
Roger Clinch
Mary Collins
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Rob Nicholson
John V. Nunziata
Alan Redway
Joe Reid
Svend J. Robinson
Chris Speyer
Maurice Tremblay

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Blaine A. Thacker

Vice-président: Pierre H. Cadieux

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vincent Dantzer
François Gérin
Robert Horner
J. Robert Howie
Jim Jepson
Robert Kaplan
Alex Kindy
Allan Lawrence
Margaret Anne Mitchell
André Ouellet
John Reimer
Reginald Stackhouse
Bernard Valcourt
Pierre H. Vincent
Ian Waddell

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 20, 1985
(41)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11:12 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Sheila Finestone, John V. Nunziata, Joe Reid, Svend J. Robinson, Chris Speyer and Blaine A. Thacker.

Alternate present: John Reimer.

In attendance: Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: From the National Action Committee on the Status of Women: Louise Dulude, Vice-President and Debbie Hughes-Geoffrion, Member of the Executive.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

It was agreed,—That the brief submitted by the National Action Committee on the Status of Women, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "JUST-34")

Debbie Hughes-Geoffrion made a statement.

Louise Dulude made a statement and answered questions.

At 12:50 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(42)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:47 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Pierre H. Cadieux, Mary Collins, John V. Nunziata and Blaine A. Thacker.

Alternates present: Robert Kaplan and John Reimer.

In attendance: Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: From *Fathers for Equality in Divorce, Montreal*: Brian Demaine, Co-Director, Tom Huston, Co-Director, Joseph Blain, Member and Paul E. Hinch. From *FATHERS Alberta*: Theron A. Craig, Co-Chairman, Mike Stringam, Co-Chairman and David Baxter, Spokesperson.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Brian Demaine and Joseph Blain from the *Fathers for Equality in Divorce, Montreal* made statements.

David Baxter, Theron A. Craig and Mike Stringam from *FATHERS Alberta*, made statements.

It was agreed,—That the document entitled, "Revisions to Section 16—Order for Custody", submitted by *FATHERS*

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 JUIN 1985
(41)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 11 h 12, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Mary Collins, Sheila Finestone, John V. Nunziata, Joe Reid, Svend J. Robinson, Chris Speyer, Blaine A. Thacker.

Substitut présent: John Reimer.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Mildred J. Morton, attachée de recherche.

Témoins: Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Louise Dulude, vice-présidente; Debbie Hughes-Geoffrion, membre de l'exécutif.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir appendice «JUST-34»)

Debbie Hughes-Geoffrion fait une déclaration.

Louise Dulude fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 50, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(42)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 15 h 47, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Pierre H. Cadieux, Mary Collins, John V. Nunziata, Blaine A. Thacker.

Substituts présents: Robert Kaplan, John Reimer.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Mildred J. Morton, attachée de recherche.

Témoins: De «*Fathers for Equality in Divorce, Montréal*»: Brian Demaine, co-directeur; Tom Huston, co-directeur; Joseph Blain, membre; Paul E. Hinch, Ottawa. De «*FATHERS Alberta*»: Theron A. Craig, co-président; Mike Stringam, co-président; David Baxter, porte-parole.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Brian Demaine et Joseph Blain, de «*Fathers for Equality in Divorce, Montréal*», font des déclarations.

David Baxter, Theron A. Craig et Mike Stringham, de «*FATHERS Alberta*», font des déclarations.

Il est convenu,—Que le document intitulé «*Revisions to Section 16—Order for Custody*», présenté par «*FATHERS*

Alberta, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "JUST-35")

The witnesses answered questions.

Paul Hinch submitted his brief to the Committee.

At 5:25 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Tuesday, June 25, 1985.

Alberta», figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir appendice «JUST-35»)

Les témoins répondent aux questions.

Paul Hinch soumet son mémoire au Comité.

A 17 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 25 juin 1985, à 9 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, June 20, 1985

• 1113

The Chairman: I call the meeting to order. We shall resume consideration of Bill C-47, an act respecting divorce and corollary relief. We are on clause 2.

On clause 2—*Definitions*

The Chairman: I am pleased to welcome before the committee this morning Ms Louise Dulude, Vice-President of the National Action Committee on the Status of Women, as well as Ms Debbie Hughes-Geoffrion, who is a member of the executive.

Ms Dulude, we welcome you this morning, and I will give you the floor straightaway. I know you are going to split up your presentation, which is just fine.

Is it agreed that we attach the brief to today's minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: You have the floor.

Ms Debbie Hughes-Geoffrion (Member of the Executive, National Action Committee on the Status of Women): I will start by giving a short presentation on what the National Action Committee is. The National Action Committee on the Status of Women, NAC, is the largest women's group in Canada, representing over 380 non-governmental organizations whose individual memberships include more than 3 million women. Formed in 1972 to press for the implementation of the report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada, NAC has become the single most powerful lobby for Canadian women.

The main priority of NAC is to improve the economic situation of women. As a result, we have always been concerned with family law and the Divorce Act, since marriage and its dissolution are crucial factors affecting the financial status of women. More specifically, we are very worried about the fact that two particular groups of divorced women, those with young children and older home-makers, have a very high likelihood of falling into poverty. Statistics Canada figures show that 49% of female-headed single-parent families have incomes below the poverty line in 1983. No comparable figure exists for older home-makers, but we know that 10% of divorcing women are aged 50 and older and that few women of that age are in a position to earn their own living. In addition to all the other issues involved in reforming our Divorce Act that are of interest to women, we will therefore place special emphasis on the effect of the proposed new measures on those two most vulnerable groups.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 20 juin 1985

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Nous en sommes à l'article 2.

Article 2—*Définitions*

Le président: J'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue ce matin à M^{me} Louise Dulude, vice-présidente du Comité canadien d'action sur le statut de la femme, et également à M^{me} Debbie Hughes-Geoffrion, qui appartient à l'exécutif.

Madame Dulude, nous vous souhaitons la bienvenue, je vous donne immédiatement la parole. Vous allez séparer en deux votre exposé, c'est parfait.

Nous sommes d'accord pour annexer l'exposé au compte rendu de la séance d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Vous avez la parole.

Mme Debbie Hughes-Geoffrion (membre de l'exécutif, Comité canadien d'action sur le statut de la femme): Je vais commencer par faire un court exposé sur le Comité d'action lui-même. Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, CCA, est le regroupement de femmes le plus important au Canada, et représente plus de 380 organismes non gouvernementaux dont les membres regroupent plus de 3 millions de femmes. Créé en 1972 pour obtenir l'application du rapport de la Commission royale d'enquête sur le statut de la femme au Canada, le CCA est devenu le groupe de pression le plus important pour les femmes canadiennes.

La priorité du CCA est d'améliorer la situation économique des femmes. En conséquence, nous nous sommes toujours intéressées au droit de la famille et à la Loi sur le divorce, puisque le mariage et sa dissolution sont des facteurs cruciaux pour le statut financier des femmes. Plus précisément, nous nous intéressons au sort de deux groupes de femmes divorcées, celles qui ont de jeunes enfants et les femmes au foyer plus âgées. Ce sont deux groupes dont les membres ont de fortes chances de tomber dans la pauvreté. D'après Statistique Canada, 49 p. 100 des familles monoparentales dirigées par des femmes avaient, en 1983, des revenus inférieurs au seuil de la pauvreté. Il n'existe pas de chiffres comparables pour les femmes au foyer plus âgées, mais nous savons que 10 p. 100 des femmes qui divorcent ont 50 ans et plus et que très peu de femmes dans cette catégorie d'âge sont en mesure de gagner leur vie. Nous nous intéresserons donc à tous les aspects de la réforme de notre Loi sur le divorce qui intéressent les femmes, mais nous insisterons tout spécialement sur les effets des nouvelles mesures sur ces deux groupes particulièrement vulnérables.

[Text]

[Translation]

• 1115

Ms Louise Dulude (Vice-President, National Action Committee on the Status of Women): I will go through the brief, but without reading it. I am sorry, we do not have the brief in both French and English.

Comme vous le savez, les groupes bénévoles n'ont pas toujours le temps d'avoir les choses faites à la perfection; mais nous sommes cependant toutes les deux bilingues et capables de répondre aux questions en français.

First, on the question of the grounds for divorce and the procedure for divorce, the position of the National Action Committee on the Status of Women is that the grounds should be liberalized, so if the spouses are in full agreement, in effect divorce should be granted almost immediately. In the case where there is disagreement, our position is that there should be a delay of no more than a year.

As you know, Bill C-47 would not go this far. It would have marital breakdown as the main grounds, as we proposed, but it would define it differently. It would include one year of separation, and it also would keep the so-called "fault grounds" of adultery and mental or physical cruelty. At first hand we would disagree with this, because it is not in accordance with our position. On the other hand, when we look at these questions we see you cannot look at the grounds and the support provisions separately. Our position on the grounds being very liberal is conditional to having good support provisions, which, as I will say later, we do not think this bill provides. In the absence of good support provisions, we feel retaining some fault grounds might be to the advantage of some women who will bargain, therefore, to get more support. So in this case we will not strenuously argue for a liberalization, because of the very lack of perfection of this bill, though we hope the bill will improve as the result of our and other representations. If this were done so that the support provisions became very good ones, then we would say definitely the grounds should be liberalized so divorce would be made easier.

Two other specific points we also would like are not mentioned. One is—you will find this at the bottom of page 2 in our brief—that where the statement of breakdown is filed by only one of the spouses, so one spouse asks for a divorce, the notice that is sent to the other spouse should contain a clear warning that divorce means an end to all claims between the spouses under matrimonial property laws. We are concerned that there is an extremely high . . . in 85% of the cases in which there is no answer to the divorce petition it goes through without contest. We are afraid in some of these cases the wives who are the respondents might not be aware that they are losing their property rights under provincial laws if they do not intervene at that stage. Also, our organization is in favour of having mandatory referral to conciliation and mediation where the spouses do not agree on all issues.

Mme Louise Dulude (vice-présidente, Comité canadien d'action sur le statut de la femme): Je vais parcourir le mémoire, mais sans le lire. Je suis désolée, mais nous n'avons pas le mémoire en français et en anglais.

As you know, voluntary groups do not always have enough time to do things perfectly well. In any case, both of us are bilingual and able to answer questions in French.

Pour commencer, à propos des causes de divorce et de la procédure de divorce, le Comité canadien d'action sur le statut de la femme estime que les causes devraient être libéralisées. Ainsi, si les conjoints sont pleinement d'accord, le divorce devrait être accordé presque immédiatement. Lorsqu'il y a désaccord, nous pensons que le délai ne devrait pas dépasser un an.

Comme vous le savez, le projet de loi C-47 ne va pas aussi loin. Dans le projet de loi, la principale cause prévue, c'est l'échec du mariage, conformément à ce que nous avons proposé, mais la définition est différente. Elle comprend une séparation d'une année, et conserve également ce qu'on appelle le divorce «avec tort», c'est-à-dire pour adultère, et cruauté physique ou mentale. De prime abord, nous ne sommes pas d'accord avec cette position qui n'est pas conforme à la nôtre. D'autre part, nous considérons qu'il est impossible de considérer les causes de divorce et les dispositions relatives à la pension alimentaire séparément. Nous voulons que les causes soient très libéralisées, mais seulement à la condition que de bonnes dispositions relatives à la pension alimentaire soient adoptées; or, comme je l'expliquerai plus tard, nous estimons que ce n'est pas le cas dans ce projet de loi. En l'absence de bonnes dispositions dans ce domaine, il serait peut-être bon pour certaines femmes de retenir certaines possibilités de divorce avec tort car cela leur permettra de négocier une plus grosse pension alimentaire. Dans ce cas, nous ne défendrons pas la libéralisation avec trop d'acharnement, justement parce que ce projet de loi ne nous semble pas parfait. Toutefois, nous espérons que notre intervention, et les autres, permettront de l'améliorer. Si c'était le cas, si les dispositions relatives à la pension alimentaire étaient très améliorées, nous serions tout à fait en faveur d'une libéralisation du divorce.

Il y a deux mesures précises que nous aimerions avoir adopter qui ne figurent pas dans le projet de loi. D'une part, vous trouverez cela en bas de la page 2 de notre mémoire, quand une déclaration d'échec de mariage est déposée par un des conjoints seulement, quand c'est un des conjoints qui demande le divorce, l'avis qui est envoyé à l'autre conjoint devrait contenir une mise en garde et expliquer clairement qu'à partir du divorce, aux termes des lois sur la propriété matrimoniale, aucune réclamation n'est plus possible entre les époux. Dans une très grande proportion des cas, dans 85 p. 100 des cas, la pétition de divorce ne reçoit pas de réponse et n'est pas contestée. Nous craignons que certaines femmes, qui sont défenderesses, n'ignorent qu'aux termes des lois provinciales, si elles n'interviennent pas à ce stade, elles perdent leurs droits sur la propriété matrimoniale. Également, notre organisation voudrait que la conciliation et la médiation soient obligatoires

[Texte]

The next area I would like to address is the question of the bars to divorce. The present Divorce Act contains a provision that makes it a duty of the court to refuse to issue a decree if this would be unduly harsh or unjust to a spouse. We note that this is not in the present bill, and we object strongly to its being taken out, because it has been used in cases where the only financial prospect of the wife was a widow's pension and she was an older woman who would have no possibility of being able to make this up on her own. So we ask that this be retained, that this be added in. In paragraph 11.(1)(a) of Bill C-47 this provision is being retained in the case of children. We see no reason to take it out for the spouse, at least until all provincial and federal laws concerning pensions are amended. Then, at the time of divorce, both could get an equal right to the pension credits that have been accumulated during the marriage.

• 1120

With regard to the area of support provisions, there is the question of criteria for ordering support. As you know, the present law is wide open on this question; it is pretty much left to the discretion of each judge what criteria will be used. There is an important restriction, as far as we are concerned, that was imposed by the Supreme Court of Canada in 1983 in the *Messier vs. Delage* decision, where the court decided that an ex-housewife, who was not able to become self-sufficient, was entitled to continuing support.

Now, the new criteria, in our opinion, are not very different from the present situation. We think they are so all-inclusive—in other words, they cover the whole waterfront, so a judge can pick and choose as he wishes between them. We feel it comes down to judicial discretion. In fact, we are not even sure the *Messier vs. Delage* decision would still stand under these new criteria.

I forgot to mention that we are pleased it specifically mentions that conduct should not be taken into account. Of course, it is still in the present law.

It is important for us to establish that we at the National Action Committee are not of the old school that believes wives should be entitled to lifetime support. This is not at all our position. On the contrary, you will see on page 7 we have adopted as the main principle that each spouse should be responsible for his or her own support after a divorce. However, we think there should be exceptions to this case, and one of the most important ones is when the wife obtains custody of the children. Our position in this case is that when young children are involved, if the non-custodial parent can afford it, the spouse who has custody should be able to be a full-time parent if this is what the couple had originally planned. This is to avoid disruption in the life of the children and the wife as much as possible.

[Traduction]

pour les conjoints qui ne sont pas d'accord sur tous les aspects du divorce.

Maintenant, je vais passer au refus obligatoire de la juridiction. La Loi sur le divorce actuelle contient une disposition qui oblige la cour à refuser une ordonnance de divorce si cette décision s'avère indûment sévère et injuste pour un des conjoints. Nous voyons que cela ne figure plus dans le projet de loi actuel, et nous ne sommes absolument pas d'accord pour que cette disposition soit supprimée. En effet, on l'a utilisée dans certains cas où les seules possibilités financières de l'épouse étaient sa pension de veuve, une femme âgée qui n'a aucun moyen de se débrouiller seule. Nous voulons donc que cette mesure soit retenue, qu'elle soit rétablie dans le projet de loi. Au paragraphe 11.(1)(a) du projet de loi C-47; cette disposition est conservée dans le cas des enfants. Nous ne voyons aucune raison de la supprimer pour les conjoints, du moins tant que toutes les lois provinciales et fédérales relatives aux pensions ne seront pas modifiées. À ce moment-là, en cas de divorce, les deux conjoints auraient le même droit à des crédits de pension accumulés pendant le mariage.

Quant aux dispositions relatives aux pensions alimentaires, il y a le problème des critères sur lesquels se fondent les ordonnances alimentaires. Comme vous le savez, la loi actuelle laisse au juge la plus grande liberté, toute la discrétion possible quant aux critères à utiliser. Nous pensons que la Cour suprême du Canada, en 1983, dans la cause *Messier c. Delage* a imposé une restriction importante. À cette occasion, la Cour a décidé qu'une femme au foyer qui ne peut pas devenir autonome a droit à une pension alimentaire permanente en cas de divorce.

Pour nous, les nouveaux critères ne changent pas tellement la situation actuelle. Ils sont tellement larges, ils ouvrent un si grand nombre de possibilités qu'un juge peut choisir celles qui lui conviennent le mieux. Finalement, cela nous ramène à la discrétion judiciaire. En fait, nous ne sommes même pas certains que la décision *Messier c. Delage* soit encore possible avec ces nouveaux critères.

J'ai oublié de dire que nous sommes heureuses de constater que le comportement des conjoints n'est plus considéré comme un critère, comme c'était le cas dans la loi actuelle.

Au Comité canadien d'action, nous ne sommes pas de l'ancienne école qui prétend que les femmes ont droit à une pension alimentaire pour le reste de leur vie. Ce n'est pas du tout notre position. Au contraire, comme vous le verrez à la page 7, nous considérons qu'en principe chaque conjoint doit être responsable de sa propre subsistance après le divorce. Toutefois, il y a des exceptions à ce cas, l'un des plus importants étant le cas où la femme obtient la garde des enfants. Dans ce cas, lorsque de jeunes enfants sont impliqués, si le parent qui n'a pas la garde en a les moyens, le conjoint qui a la garde devrait pouvoir rester un parent à temps plein si c'est ce qui avait été prévu par le couple au départ. On éviterait ainsi dans la mesure du possible de chambouler la vie des enfants et de la femme.

[Text]

We have also adopted other resolutions that deal with other situations, where we think an exception should be made to the self-sufficiency rule. The first one is that when the marriage was one of long duration, where one spouse was playing the role of home-maker and a permanent dependency was created, that long-term maintenance should be the rule and the goal should be to equalize the standards of living of the ex-spouses. So it is not sufficient in these cases, in our opinion, to give a poverty-level support award to the wife. For example, we do not think that a home-maker who was married to a doctor for 30 or 40 years should be expected to go out and earn a living as a sales clerk or as a cleaning lady. We do not think this is fair or that it makes sense.

When it is clear that one spouse has suffered economic losses because of marriage, in seniority, job skills, pension rights, independence and employability, there should be some obligation on the part of the other spouse to assist in providing support. Here we do not specify long or short term; it would depend on the circumstances.

Finally, we think there should be support when one of the spouses is disabled. To ensure that this is added to Bill C-47, we make specific suggestions as to where these elements could be fitted into the bill. I will not go through this part with you. This is just for your information.

Another area that is not addressed in the bill is the determination of the amount of support. Neither the present Divorce Act nor the proposed one gives any guidelines as to the actual calculation by a judge of the amount that should be awarded.

• 1125

The fact that there are no such clear guidelines in the laws has serious consequences. We see through the studies that have been done—and I do not put in the references, but if you want them I will be glad to provide them—that the amount of support that is ordered by the judges is generally very low, lower than the husband could afford; as a result, after a divorce normally the husband's standard of living will rise considerably while that of the wife and children will drop disastrously.

Also, it has been found by these studies that although each judge through his or her practice has developed criteria that they use consistently, no two judges use the same criteria. So you find yourself with identical situations where the amounts of the support awards are completely different. This leads to disrespect for the law and discontent. We have no specific proposals to make, unfortunately, on this so we would recommend that the committee identify this as an important lack, an important problem, and recommend to the government that it do a study in this area and produce in as short a time as possible specific guidelines that would be embodied in the Divorce Act and that could be used by judges in determining the amount of support.

Next is the crucial area of the variation of support orders. We are pleased that you answered our group's criticism of last year in the case of the variation of support when the spouses

[Translation]

Nous avons adopté d'autres résolutions pour régler d'autres types de situations où nous estimons souhaitable de faire une exception à la règle de l'autonomie. Premièrement, le cas d'un mariage qui a duré très longtemps, quand un des conjoints restait au foyer et que des liens de dépendance permanente se sont créés. Dans ce cas, une pension à long terme devrait être la règle et l'objectif devrait être de conserver le niveau de vie des anciens époux. Dans ce genre de cas, il n'est pas suffisant d'entretenir la femme au niveau de la pauvreté. Par exemple, nous ne pensons pas qu'une femme au foyer qui a été mariée à un médecin pendant 30 ou 40 ans doive être forcée de travailler comme vendeuse ou comme femme de ménage. Ce n'est ni juste ni logique.

Quand l'un des conjoints a subi des pertes économiques à cause du mariage, perte d'ancienneté, de compétences professionnelles, de droits de pension, d'indépendance et de possibilité d'emploi, l'autre conjoint devrait être tenu d'aider à son entretien. Nous ne précisons pas la durée de ce soutien qui dépendrait des circonstances.

Enfin, nous pensons qu'une pension alimentaire se justifie lorsque l'un des conjoints est handicapé. Pour permettre d'ajouter ces dispositions au projet de loi C-47, nous faisons un certain nombre de suggestions sur les modifications à apporter dans le projet de loi. Je passe sur cette partie que nous avons ajoutée pour votre information.

Il y a un autre sujet dont il n'est pas question dans le projet de loi, la détermination du montant de la pension alimentaire. Ni la loi actuelle sur le divorce, ni le projet de loi n'offrent de directives sur les calculs qui permettent au juge de décider du montant à accorder.

L'absence de dispositions précises à ce sujet a de graves conséquences. D'après les études qui ont été faites, je ne vous donnerai pas les références, mais si vous les voulez je pourrai vous les communiquer, les juges accordent en général des pensions alimentaires très faibles, inférieures à ce que le mari pourrait payer. Par conséquent, après un divorce, le niveau de vie du mari augmente en général considérablement pendant que celui de la femme et des enfants baisse d'une façon désastreuse.

D'après ces études, on s'est aperçu également que chaque juge a ses critères propres, des critères qu'il utilise toujours, mais deux juges n'ont jamais les mêmes critères. On constate donc des situations identiques où les montants décernés sont très différents. Cela provoque de grands mécontentements et la réputation du judiciaire n'y gagne rien. Nous n'avons malheureusement pas de propositions précises à formuler, mais nous demandons au Comité de considérer que c'est une lacune grave, un problème important, et de recommander au gouvernement d'étudier cette question et de préparer le plus rapidement possible des directives qui pourraient être annexées à la Loi sur le divorce et utilisées par les juges pour déterminer le montant des pensions alimentaires.

Maintenant, le sujet très grave des ordonnances modificatives des ordonnances alimentaires. Nous sommes heureuses que vous ayez tenu compte de nos observations de l'année dernière

[Texte]

live in different provinces. We were afraid that if the husband had moved to Vancouver and the wife was in Quebec, for example, and he asked for a reduction in the maintenance payments he was paying, she would not be able to answer because she could not hire a lawyer and do whatever was necessary to intervene in an action in Vancouver. This in the bill would be provided for through a transmission system that may be indeed cumbersome, as some people have argued, and that does lead to a splitting of jurisdiction, as some other people have objected, but in our opinion these are problems that are not insurmountable. In the case of the cumbersome system, this can be streamlined with practice over time, and these are vastly outweighed by the advantages and the greater openness and fairness of the system that is being introduced.

So we would urge this committee to resist the pressures on it to change this, that this is an important new element for women. Also, we congratulate the government for having put this provision in there.

On the other hand, we have extremely serious difficulties with subclause 17.(8), which is the one that would severely limit the right of an ex-spouse to obtain an extension of a time-limited order after the original time limit had expired. In our view, this subclause is by far the most objectionable feature of Bill C-47. Its potential to do harm to divorced long-term home-makers is so great that we could not support the passage of this bill unless subclause 17.(8) were eliminated.

The problem with this subclause is that it would make it impossible to obtain an extension on an application made after the expiry of the period specified unless first it were necessary to relieve economic hardship arising from a change—and this is the key word, “a change”—in the situation of the spouse that is related to the marriage; so we are talking about a change related to the marriage. The second condition is that the changed circumstances, had they existed at the time of the original order, would likely have resulted in a different order.

This is totally unacceptable to us, because it would make extension impossible in the case where it is most needed. This is the case where a judge, on the basis of very scanty evidence concerning the capacities of a divorcing wife and the state of the labour market, decided that she should be able to become self-supporting within a given period of time and should therefore be awarded support only for that limited period. Should the ex-wife—who could, for example, be a 50-year old woman who had always been a home-maker—then find herself unable actually to become self-sufficient during that time limit prescribed, she would be unable because of this subclause to obtain an extension in her support payments because she could not demonstrate that there had been a change in her situation.

In fact, this would be a classic catch-22 situation, because the reason she needs extended support is precisely because there has not been a change in her situation. She was unable to

[Traduction]

et modifié les dispositions relatives aux ordonnances modificatives quand les conjoints vivent dans des provinces différentes. Quand le mari va s'installer à Vancouver et que la femme est au Québec, par exemple, si le mari demande une réduction des paiements alimentaires, nous avons peur que la femme ne puisse réagir, faute de pouvoir engager un avocat, de pouvoir faire les démarches nécessaires à Vancouver. Dans le projet de loi, cette situation est maintenant prévue grâce à un système de transmission qui est peut-être difficile à utiliser comme certains l'ont observé, et qui divise les juridictions, comme d'autres l'ont observé, mais, à notre avis, ces problèmes ne sont pas insurmontables. Les difficultés du système peuvent être résolues avec la pratique et avec le temps, et dans tous les cas, les avantages l'emportent de beaucoup sur les inconvénients car le système est beaucoup plus juste.

Le présent Comité doit absolument résister à ceux qui essaient de le convaincre de modifier cette disposition, c'est un nouvel élément très important pour les femmes. Nous félicitons également le gouvernement d'avoir introduit cette nouvelle disposition.

D'autre part, l'article 17.(8) nous pose de grands problèmes. C'est l'article qui limite le droit d'un ancien conjoint à obtenir une remise de l'échéance d'une ordonnance, une fois la première échéance atteinte. À notre avis, ce paragraphe est, de loin, la caractéristique la plus détestable du projet de loi C-47. En fait, ces dispositions sont tellement nuisibles pour les femmes au foyer de longue date qui divorcent, que si le paragraphe 17.(8) n'est pas éliminé, nous ne saurions soutenir le projet de loi.

Le problème, avec ce paragraphe, c'est qu'il deviendrait impossible d'obtenir une prolongation après l'expiration de la période spécifiée si l'on ne peut pas établir qu'il y a eu un changement de circonstance. C'est ce mot-là, «changement», changement de la situation de l'épouse qui est lié au mariage qui est la clé du paragraphe. La deuxième circonstance, c'est que les circonstances changées, si elles avaient existé au moment de la première ordonnance, auraient probablement justifié une ordonnance différente.

Pour nous, c'est tout à fait inacceptable, car les prolongations les plus nécessaires deviendraient inutiles. Par exemple, un juge, en possession de quelques rares éléments sur les capacités d'une femme qui divorce et sur les possibilités du marché du travail, décide qu'elle doit pouvoir subvenir à ses propres besoins dans certains délais, et n'accorde une pension alimentaire que pour cette période. Si l'ex-épouse devait être, par exemple, une femme de 50 ans qui est toujours restée à la maison, elle pourrait bien se retrouver dans l'incapacité de devenir financièrement autonome durant la période prescrite et pourtant, à cause de ce paragraphe de la loi, il lui serait impossible d'obtenir une prolongation de son ordonnance alimentaire car elle n'arriverait pas à prouver que sa situation a changé.

De fait, ce pourrait être le coup classique où il n'y a pas d'issue parce que si l'ordonnance alimentaire de cette femme doit être prolongée, c'est précisément parce que sa situation n'a

[Text]

support herself before; she is still unable to support herself now. She did not have the skills and she was not able to acquire the skills; she did not have a job or she was not able to acquire a job.

So we could not stress more how this could be extremely unfair, and the result really could be to disentitle thousands of older home-makers from getting extensions of time-limited orders when judges, with the best of intentions, have made seat-of-the-pants estimates, basically. They are not experts in the area of the labour market or in the capacities for retraining of older women. They have made these guesses, and they would be irrevocable under the bill as it presently is.

We make specific suggestions to change other clauses to provide for dealing with time-limited orders. So you will see that this is wording we suggest. Some people have said that this clause would apply only to extensions that were made after the time limit had expired, but that you could still make an application before the time limit had expired. We think this does not address the problem, firstly because there still would have to be a change in the situation. As I mentioned, the problem is precisely that there has been no change in the situation. Second, this puts the onus on the wife to know that before the order expires she has to go and ask for an extension. I can guarantee you, as a representative of a lot of women, that many would not be informed of this and would not do it on time.

In the next area of child custody and access, we are keenly aware of the importance of doing everything possible to protect the rights of children at the time of a divorce, because we believe they are the most vulnerable. They have very little to say on their fate, so we must be particularly careful to protect their rights.

Specifically, we think every effort should be made to adopt divorce legislation that will provide for as little disruption as possible in their lives, that will minimize the chances of the children being hurt through becoming pawns in their parents' quarrels, and that will give children as much contact with both their parents as can possibly be arranged.

Our resolutions on custody and access are as follows:

Custody should be joint where both parents request it, or, in other cases, should be granted to one or the other parent. In exceptional cases, custody may be granted to a third party. The criteria should be the best interests of the child, and conduct should not be a factor unless it is directly related to a person's capacity to be a good parent.

Conduct specifically has been used in cases of homosexuality to deny custody; we do not think this should be acceptable because it has no relevance to being a good parent.

[Translation]

absolument pas changé. Elle était incapable de subvenir à ses propres besoins avant, et elle en est toujours incapable. Elle n'avait pas les compétences et connaissances voulues et elle n'a pas réussi à les acquérir. Elle n'avait pas d'emploi et elle n'en a pas trouvé.

On ne saurait dire à quel point cela risque d'être extrêmement injuste car la conséquence serait de faire perdre à des milliers de femmes au foyer plus âgées le droit d'obtenir une prolongation de leurs ordonnances alimentaires temporaires alors que les juges, malgré les meilleures intentions du monde, ont tout de même fixé arbitrairement une période donnée. Ils ne connaissent pas parfaitement les conditions du marché du travail ni les possibilités de recyclage des femmes plus âgées. Ils ont fait des estimés qui deviendraient irrévocables étant donné le libellé actuel du projet de loi.

Nous proposons des modifications précises d'autres dispositions concernant les ordonnances temporaires. Vous pourrez voir alors quel libellé nous suggérons. D'après certains, cet article ne s'appliquerait qu'aux prolongations accordées après l'expiration de la période initiale et ne vous empêcherait pas de présenter une requête avant cette expiration. Cela ne règle pas le problème, d'après nous, tout d'abord parce que la situation de cette femme serait toujours la même. Je l'ai déjà dit, le problème, c'est précisément que la situation n'a pas changé. Ensuite, l'épouse serait tenue de savoir qu'elle doit demander une prolongation avant l'expiration de l'ordonnance. Je peux vous assurer, puisque je représente des tas de femmes, que beaucoup l'ignoraient et donc ne présenteraient pas leur requête à temps.

Quant au droit de garde et de visite des enfants, nous sommes très conscientes qu'il est important de faire tout en son possible pour protéger les droits des enfants au moment du divorce parce que nous croyons que ce sont eux qui sont les plus vulnérables. Comme on ne leur demande pas leur avis sur leur sort, on doit être particulièrement attentif à la protection de leurs droits.

Plus précisément, on devrait faire tous les efforts possibles pour adopter une loi sur le divorce qui perturbera le moins possible leur vie, qui réduira au maximum leurs risques d'être meurtris si leurs parents devaient se servir d'eux comme de gages, et qui permettra aux enfants d'avoir le plus de contact possible avec leurs deux parents.

Voici le texte des deux résolutions que nous avons adoptées sur la garde des enfants et les droits de visite:

Le droit de garde devrait être accordé aux deux parents lorsque ceux-ci le demandent, sinon il devrait être accordé à l'un ou à l'autre. Dans de rares exceptions, le droit de garde pourrait être accordé à une tierce partie. On devrait retenir comme critère les meilleurs intérêts de l'enfant et ne jamais tenir compte de la conduite des parents à moins que celle-ci ne soit directement reliée à la capacité d'une personne d'être un bon parent.

Dans certaines causes, on a invoqué expressément la conduite pour refuser le droit de garde à un parent homosexuel. Nous croyons que c'est inacceptable puisque cela n'a rien à voir avec le fait d'être un bon parent.

[Texte]

Second:

Generous access should be granted to the other spouse unless compelling evidence indicates that it would not be in the best interests of the child.

On the question of joint custody, we believe it should be ordered only when both spouses are willing to enter into such an agreement. Our reasons for reaching this conclusion are, first, that we do not believe joint custody can work unless both spouses are in a co-operative frame of mind; and second, we are convinced that the mess and disputes that almost inevitably result under a forced joint custody arrangement can do great damage to the children.

Consider, for example, the types of decisions parents might have to make jointly if both have custody—for example, the choice of schools, decisions as to what friends and relatives they will visit, or what TV programs they will watch, or even what clothes they will wear, what length their hair will be. Even in small matters like this, when the parents do not have a basic agreement on these questions, and even worse, if the parents' relationship is such that they have reached a stage where they cannot agree on anything and every subject becomes an object of dispute, every one of these could become the subject of a major crisis.

• 1135

The consequence of such a dispute is that the parents may find themselves in a deadlock situation. In this case you would need outside intervention to break the deadlock. This would mean you would have to provide for some kind of mediation or appeal to the judge when the parents cannot agree. What we could end up with, in effect, would be a system where you would have an endless continuation of the divorce action, with incalculable damage being done to the all the parties involved. We want this very much to be avoided, and because of this we want the bill to be amended to make it very clear that joint custody could only be ordered by the court if both parents are willing to co-operatively work in this kind of arrangement.

On the other hand, we recognize the importance of maintaining a link between the children and non-custodial parents. Here we do not think of non-custodial parents as only fathers, as 15% of non-custodial parents are mothers. So we do not see this as custody and access, we do not see this as a male-female question; we see this as children's questions mainly. We believe children should have as much contact as possible with the non-custodial parents. To ensure this, we support not only generous access, but also mandatory information transmittal on crucial issues such as the move of the custodial parent, for example.

In addition, I can say that I have met representatives of parent's groups, and I have sympathized with cases where the husband had the right given to him by the court to see the children on a certain day and the wife unreasonably prevented him from exercising that right. I personally agree that there should be a recourse in cases like that. I think they should not

[Traduction]

Voici la seconde résolution:

Un large droit de visite devrait être accordé à l'autre conjoint à moins que des preuves irréfutables n'indiquent que cela nuirait à l'enfant.

Pour ce qui est de la garde conjointe, nous croyons qu'elle ne devrait être ordonnée que là où les deux conjoints l'acceptent de leur plein gré. Nous en sommes venues à cette conclusion premièrement parce que nous croyons que la garde conjointe ne peut être couronnée de succès que si les deux conjoints sont déterminés à collaborer, et deuxièmement, nous sommes convaincues que les querelles et le chaos qui résultent presque inévitablement d'un droit de garde conjointe imposé causent beaucoup de torts aux enfants.

Pensez par exemple aux genres de décisions que les parents devront prendre à deux si la garde est conjointe: le choix des écoles, des amis et des parents à visiter, des émissions de télévision à regarder, même des vêtements qu'ils porteront et de la longueur de leurs cheveux. Si les parents n'arrivent même pas à s'entendre sur des questions aussi insignifiantes et pire, si les relations entre les parents se sont détériorées au point où ils n'arrivent à s'entendre sur rien et que chaque question devient matière à chicane, tout deviendrait cause possible d'une crise majeure.

Ces conflits auraient pour conséquence de mettre les parents dans une impasse. Il faudrait alors faire intervenir une tierce partie pour les sortir de là. Il faudrait donc prévoir un service de médiation ou la possibilité d'en appeler au juge si les parents ne s'entendent pas. On pourrait donc se retrouver aux prises avec un système qui perpétuerait la procédure de divorce avec tous les torts incalculables que cela comporte pour toutes les parties en cause. Comme nous voulons absolument éviter cela, nous demandons que le projet de loi soit modifié de façon à préciser que la garde conjointe pourra être ordonnée par le tribunal seulement lorsque les deux parents sont disposés à collaborer.

En revanche, nous admettons qu'il est important de maintenir un lien entre les enfants et le parent qui n'en a pas la garde. D'ailleurs, les pères ne sont pas les seuls dans cette situation puisque 15 p. 100 des mères n'obtiennent pas la garde de leurs enfants. Pour nous, le problème de la garde et des visites ne doit pas être perçu seulement comme un problème d'hommes et de femmes puisque c'est surtout un problème d'enfants. Nous croyons que les enfants devraient avoir le maximum de contact avec leur parent qui n'en a pas la garde. Pour que cela se fasse, on doit autoriser des visites en abondance et exiger la transmission de tous renseignements touchant certains aspects cruciaux de la vie comme le déménagement de celui qui a la garde des enfants, par exemple.

En outre, j'avoue avoir rencontré des représentants des groupements de parents et que j'ai de la sympathie pour les maris auxquels le tribunal a accordé le droit de voir ses enfants un jour donné et que la femme empêche sans raison d'exercer ce droit. Personnellement, je crois que ces gens-là devraient avoir un recours. Ils ne devraient pas être obligés d'attendre

[Text]

have to wait until the next week to ask for a lawyer; there should be a fast recourse. I do not have one to suggest myself, but I would urge this committee to look for a solution to this problem.

I have a part missing here, because I did not have time to finish it, but it repeats what others have said; it is about the enforcement of maintenance payments.

Bill C-48 would introduce two changes in the federal government's practices that would make it slightly easier to enforce maintenance payments. These will be access to federal data banks and the possibility of garnishment and attachment of some federal payments. We agree wholeheartedly with this, but we must note it is exceedingly modest. It will not do very much to improve the situation, because basically the situation is that no province except Manitoba, and no territory, has an efficient system of maintenance collection. When you do not have a provincial system to even ask for information from the federal data bank, it does not matter if you have access to federal data banks and nobody is there to use this access.

We have looked around to other countries and have found to our dismay that the United States is infinitely better than Canada in this respect, although they have the same split jurisdiction system we have, with the states being in charge of the collection of maintenance payments. The federal government has identified this as such an important priority that it has decided and is now paying 75% of the costs of all the setting up and running of the state enforcement system in that regard. We think it is shameful that Canada does not do at least as much for its citizens as the United States is doing in this respect.

To conclude, NAC believes that Bill C-47 and Bill C-48 contain some good and some bad features. The positive ones are first, the less restrictive divorce grounds; secondly, the removal of conduct as a criterion for determining support awards; next, the provision of a means by which spouses who live in another province can effectively answer a request by the other spouse for the variation of a support order; and finally, new, albeit modest, federal initiatives to improve the collection of maintenance for defaulting parents or spouses.

On the negative side, we deplore the following: First, the lack of clear support criteria to ensure that ex-spouses with young children and spouses who have become financially dependent through their work as home-makers will be adequately protected. We do not think the criteria in the bill ensure this. Secondly, the removal of the bar to divorce when granting it would be unduly harsh and unjust to a spouse. We believe this should be reintroduced as it is in the present law.

[Translation]

toute une semaine, le temps de consulter un avocat. Il devrait exister un mécanisme plus rapide. Je n'en ai pas à proposer, mais je prierais le Comité de chercher une solution au problème.

Il manque une partie au mémoire car je n'ai pas eu le temps de la terminer. De toute façon, elle ne ferait que répéter ce que d'autres sont venus dire puisqu'elle porte sur l'exécution des ordonnances alimentaires.

Le projet de loi C-48 apportera aux pratiques du gouvernement fédéral deux modifications qui faciliteront l'exécution des ordonnances alimentaires. C'est ainsi qu'on aura accès aux banques de données du gouvernement fédéral et qu'il sera possible d'obtenir la saisie-arrêt de paiements faits par le gouvernement fédéral. Nous sommes tout à fait favorables à ces changements, mais nous les trouvons un peu trop modérés. Ils ne permettront pas tellement d'améliorer la situation puisque aucune province ou territoire, à l'exception du Manitoba, ne possède de mécanisme efficace pour percevoir les pensions alimentaires. Lorsqu'au palier provincial il n'y a même pas de système permettant d'obtenir des renseignements d'une banque de données fédérale, à quoi cela sert-il d'autoriser l'accès si personne ne peut en profiter.

Nous nous sommes tournées vers d'autres pays pour nous rendre compte avec étonnement que les États-Unis ont mis en place un service infiniment supérieur à celui du Canada même si l'on retrouve là-bas comme ici un partage des compétences. Les États sont chargés de la perception des pensions alimentaires. Le gouvernement fédéral a accordé suffisamment d'importance au problème pour décider de payer 75 p. 100 des frais d'organisation et d'administration de ces services étatiques. Il est honteux que le Canada n'en fasse pas au moins autant que les États-Unis pour ses citoyens.

En terminant, le CCA trouve que les projets de loi C-47 et C-48 présentent à la fois des avantages et des inconvénients. Les avantages sont premièrement des motifs de divorce moins contraignants; deuxièmement, le retrait de la conduite comme critère pour déterminer si le conjoint doit recevoir une pension alimentaire; troisièmement, une nouvelle disposition permettant au conjoint qui vit dans une province de répondre à une requête en modification d'une ordonnance alimentaire, présentée dans une autre province; et quatrièmement, les nouvelles initiatives, même timides, du gouvernement fédéral afin d'améliorer la perception des pensions alimentaires auprès des conjoints en défaut.

Nous déplorons toutefois les inconvénients suivants: premièrement, l'absence de critères clairs, pour la détermination des pensions alimentaires, qui assureraient la protection des ex-épouses ayant de jeunes enfants ainsi que de celles qui sont devenues financièrement dépendantes parce qu'elles sont restées au foyer. On ne trouve aucun critère dans le projet de loi qui assurerait leur protection. Deuxièmement, on supprime l'interdiction d'accorder un divorce lorsque cela risque d'être trop dur ou injuste pour l'un des conjoints. D'après nous, cet article devrait demeurer tel quel dans la nouvelle loi.

[Texte]

Most of all, we object to the extremely unjust provision that would prevent spouses with time-limited awards to obtain an extension of this support award in cases where they have failed, in spite of reasonable efforts, to become self-sufficient in the prescribed period of time. As we said, unless that specific provision is taken out, we will find we cannot support this bill, because we are convinced that it would do a great deal of harm, especially to older home-makers.

The Chairman: Thank you very much, Ms Dulude.

We will go straight to questioning. Mr. Nunziata.

Mr. Nunziata: I would like to welcome the delegation here today and thank them for their submissions and the brief they have presented to the committee. It certainly is controversial in some of the positions the organization is taking.

I would like to get first some clarification on the question of marital fault. On page 4 you indicate you want to retain adultery and cruelty for the time being. You argue that by doing so, somehow a spouse would have more leverage to extract better support payments or better provisions of custody or access. I would like a clear indication of where you stand on the question of fault.

Ms Dulude: We do not like having any fault grounds at all. Our position is that a good divorce bill should not contain them. But a good divorce bill should also contain adequate support provisions, and this one does not. If the support provisions are not corrected so that wives can have fair protection when they become divorced, then we think maintaining these fault criteria would provide some counterbalance, some leverage. But it is repugnant to us to accept this kind of compromise. What we are really asking for is that the support provisions be strengthened and that all fault . . .

Mr. Nunziata: In what way, in a nutshell?

Ms Dulude: When you have young children and the couple had decided that the wife would stay home to take care of the young children, she should be able to do so. This should be clearly established. When you are dealing with an older . . .

Mr. Nunziata: If I may interject, when you talk about young children, are you talking about infants or . . .

Ms Dulude: Pre-school.

Mr. Nunziata: So your position is that the proposed legislation should be improved to the point where if a woman or a man wants to stay home with pre-school children only, then they should be allowed to do that.

Ms Dulude: Only if this is what the family had planned. If the family had built all its life around the assumption that one spouse, male or female, would stay with the children until they went to school, if this is what the wife had been told, had been led to expect, if this is what the children expected, then we think it is unfair that there should be this abrupt change if the

[Traduction]

Nous nous opposons surtout à la disposition extrêmement injuste qui empêcherait les conjoints ayant obtenu une ordonnance alimentaire provisoire de faire prolonger cette ordonnance parce qu'ils n'ont pas réussi, malgré des efforts raisonnables, à devenir financièrement autonomes durant la période prescrite. Je le répète, si cette disposition n'est pas retirée, nous nous verrons dans l'obligation de ne pas appuyer le projet de loi car nous sommes convaincues que cela fera beaucoup de torts, surtout aux femmes au foyer d'un certain âge.

Le président: Merci beaucoup, madame Dulude.

Nous allons passer directement aux questions. Monsieur Nunziata.

M. Nunziata: Je désire souhaiter la bienvenue à la délégation qui est ici ce matin et la remercier du mémoire qu'elle a présenté au Comité. Certaines des positions de votre association sont certainement controversées.

Je voudrais d'abord avoir des précisions sur le principe des torts. À la page 4, vous dites souhaiter que l'adultère et la cruauté soient retenus comme causes de divorce. Vous prétendez que cela permettra au conjoint de négocier une meilleure pension alimentaire ou de meilleures conditions de garde ou de visite. Je voudrais que vous définissiez très clairement votre position sur les torts.

Mme Dulude: Nous ne sommes pas favorables au maintien des causes de divorce imputant des torts à l'un des conjoints. Nous croyons qu'une bonne loi sur le divorce devrait en être exempte. Cependant, une bonne loi doit également renfermer des dispositions acceptables sur la pension alimentaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Si les articles régissant la pension alimentaire n'étaient pas modifiés de façon à mieux protéger les femmes au moment du divorce, nous croyons que la préservation de ce genre de motifs rétablirait l'équilibre et donnerait un meilleur pouvoir de négociation. Pourtant, ce genre de compromis nous répugne. En fait, nous voulons que les dispositions régissant la pension alimentaire soient renforcées et que tout motif . . .

M. Nunziata: Comment, très rapidement?

Mme Dulude: Lorsqu'un couple a décidé que l'épouse devait rester à la maison pour s'occuper des jeunes enfants, celle-ci devrait être en mesure de pouvoir y rester. Ce devrait être dit bien clairement. Lorsqu'il s'agit d'une femme plus âgée . . .

M. Nunziata: Si vous permettez, quand vous parlez de jeunes enfants, songez-vous à des bébés ou . . .

Mme Dulude: À des enfants d'âge préscolaire.

M. Nunziata: Donc, le projet de loi devrait être amélioré afin qu'une femme ou un homme qui désire rester à la maison pour s'occuper d'enfants d'âge préscolaire puisse le faire.

Mme Dulude: Seulement si c'est ce que la famille avait prévu. Si la famille avait organisé sa vie en fonction de la présence de l'un des conjoints, le mari ou l'épouse, à la maison jusqu'à ce que les enfants aillent à l'école, si c'était ce qu'on avait demandé à l'épouse, ou si c'était ce qu'on l'avait portée à croire et si c'était ce à quoi les enfants s'attendaient, alors il

[Text]

husband could afford to maintain this original plan—but only in the case where this had been originally planned.

Mr. Nunziata: Is it not the experience today that judges will allow that to happen?

Ms Dulude: No.

Mr. Nunziata: What evidence do you have to suggest otherwise? We are talking about pre-school children from zero to four or five years old. Are you suggesting that judges in Canada today are forcing women or men to go to work?

Ms Dulude: I see many practising lawyers behind you.

Mr. Nunziata: I just want a clarification.

Ms Dulude: The fact is sometimes no and sometimes yes. We have a situation in Canada of judicial discretion. That means judges decide what they want. You have one judge sitting in court number one who will say yes, and another judge in court number two who will say no. This is the situation we have now. This is the situation that will continue under this bill.

• 1145

Mr. Nunziata: But do those situations not involve a couple who simply do not have the resources? Where the resources permit, then, from my experience—and I may be way out in left field—a spouse will be allowed to stay home and watch the children, but where you have a limited number of resources there is no alternative; they have to work.

Ms Dulude: Look, our resolution says “if the non-custodial parent can afford it”. We are not asking for unreasonable sacrifices.

The other one was that you ask what changes we would want. So the two groups include the one of the women with young children, and the larger one, which is going to become even larger because the age at divorce is now rising and the number of divorces among older couples is rising as well, is that of long-term home-makers who were in a situation of dependency that was developed over decades. So you should not expect in that case that the wife will become self-supporting overnight or will take the kind of job that will mean a drastic change in the lifestyle she always had. Nor should you require the court to give only a poverty-level income.

I use the example of the doctor because the most striking one is . . . well, if a woman has been a doctor's wife for 30 or 40 years, it seems she should be able to get a level of maintenance that will allow her to have a similar standard of living to the one she had before; a poverty-level maintenance payment would not be sufficient. We want these things to be clear in the bill.

[Translation]

serait injuste d'imposer un brusque changement de vie, surtout si le mari en a les moyens, mais seulement dans les cas où cela faisait partie des projets à l'origine.

M. Nunziata: Les juges ne permettent-ils pas cela en ce moment?

Mme Dulude: Non.

M. Nunziata: Quelle preuve avez-vous à l'effet contraire? Il s'agit bien d'enfants d'âge préscolaire, c'est-à-dire de 0 à 4 ou 5 ans. Voulez-vous dire que les juges canadiens, à l'heure actuelle, obligent les femmes ou les hommes à aller travailler?

Mme Dulude: Regardez toutes les avocates assises derrière vous.

M. Nunziata: Je voudrais une précision.

Mme Dulude: Parfois les juges le permettent, d'autres fois non. Au Canada, les juges ont un pouvoir discrétionnaire qui leur permet de décider ce qu'ils veulent. Vous pouvez très bien avoir dans une salle d'audience un juge qui acceptera, alors que dans la salle d'audience voisine, un autre juge refusera. Voilà ce qui se passe en ce moment et qui continuera de se produire étant donné le libellé du projet de loi.

M. Nunziata: Mais dans ces cas-là, c'est que le couple n'en a tout simplement pas les moyens. D'après mon expérience—et il se peut que ce soit vraiment l'exception—il me semble que l'un des conjoints peut se permettre de rester au foyer pour s'occuper des enfants si la famille a suffisamment de ressources, mais pour certains, il n'y a pas d'alternative: les deux conjoints sont obligés d'avoir un emploi.

Mme Dulude: On précise bien dans notre résolution que cela vaut seulement si le parent qui n'a pas la garde des enfants en a les moyens. Nous ne demandons à personne de faire des sacrifices.

Vous avez également demandé quelles modifications nous souhaitons voir apporter. Nous visons donc deux groupes de femmes: d'abord les femmes qui ont de jeunes enfants, et ensuite, le groupe le plus nombreux—et qui continuera de grossir puisque l'âge auquel on divorce est de plus en plus élevé et le nombre des divorces chez les couples d'un certain âge augmente également—celui des femmes qui sont restées au foyer depuis longtemps et qui, année après année, se sont placées dans une situation de dépendance. On ne devrait pas s'attendre à ce qu'une femme acquière son autonomie financière du jour au lendemain ni accepte un genre d'emploi qui l'obligera à changer radicalement le mode de vie qu'elle a toujours eu. On ne devrait pas non plus demander aux tribunaux de lui accorder un revenu qui la maintiendra à peine au seuil de la pauvreté.

J'utilise en exemple le cas du couple dont le mari est médecin, car c'est le plus frappant. Si une femme a été l'épouse d'un médecin pendant 30 ou 40 ans, elle devrait pouvoir obtenir une pension alimentaire qui maintiendra son niveau de vie; elle ne pourrait pas se contenter d'une pension qui la placerait au seuil de la pauvreté. Cela devrait être dit de façon explicite dans le projet de loi.

[Texte]

The Chairman: Mr. Nunziata, could I just interject to ask whether subclause 15(5) is not a sufficient saving clause in that respect where it states that:

In making an order under this section, the court shall take into consideration the condition, means, needs and other circumstances of each spouse, including the length of time the spouses cohabited and the functions performed by each spouse during cohabitation . . .

And it goes on. Is that not a sufficient saving clause?

Ms Dulude: We do not feel that is clear or strong enough. That is why we have suggested more specific wording that would address the situation and give clear guidance in these two situations.

The Chairman: Thank you, Mr. Nunziata; I apologize for interrupting.

Mr. Nunziata: That is fine. The witness made another statement that kind of threw me off balance here. On page 2 you say:

Once one of the parties has decided that the marriage partnership is not working, the relationship is clearly ended and no legal rule will make it work.

As a result, you recommend that as long as one person, one spouse, decides that—for whatever reason—then the marriage is over. You say that all that should be required is that one person should file a statement of marriage breakdown. You recommend that there should not be any proof of separation or fault required.

I see that as being somewhat inconsistent with your position vis-à-vis “fault”. You say you want to retain “fault” because it provides that leverage and that strength; yet on the other hand you would allow a spouse almost at whim to say the marriage is over, I am filing for divorce.

Ms Dulude: I have already given you my answer to that. We believe the marriage has broken down. They are living separately more than likely, in the case you describe, and . . .

Mr. Nunziata: Yes, but by your statement here you say that as long as one person decides the marriage is not working, then the partnership is not working.

Ms Dulude: Are you saying that is inconsistent with our position that the fault grounds be kept?

Mr. Nunziata: On one hand you want to make it more difficult, and on the other hand you are suggesting you should not have proof of separation for a period of a year, that as long as a person decides it is over, it is over. I find that inconsistent. You want to make it easier on one hand but tougher on the other.

Ms Dulude: How do we make it tougher?

[Traduction]

Le président: Monsieur Nunziata, puis-je me permettre de vous interrompre pour demander si le paragraphe 15(5) ne présente pas une garantie suffisante à cet égard puisqu'il prévoit:

En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction tient compte de la situation, des ressources et des besoins de chacun des époux et de tout enfant à charge qui fait l'objet d'une demande alimentaire, ainsi que des autres circonstances où il se trouve, y compris la durée de cohabitation des époux et les fonctions qu'ils ont remplies au cours de celle-ci . . .

Et caetera. N'est-ce pas là une garantie suffisante?

Mme Dulude: À notre avis, le libellé n'est pas assez clair ni assez fort. Voilà pourquoi nous proposons un libellé plus précis qui réglerait le problème et qui donnerait des directives claires dans ces deux cas.

Le président: Merci, monsieur Nunziata. Je m'excuse de vous avoir interrompu.

M. Nunziata: Ce n'est rien. Le témoin a fait une autre déclaration qui m'a un peu ébranlé. Voici ce qu'on lit à la page 2:

Dès qu'une des parties a décidé que le mariage a échoué, la relation est nettement terminée et aucune règle juridique ne pourra la recréer.

Vous recommandez en conséquence que le mariage se termine lorsque l'un des conjoints en a décidé ainsi, pour une raison ou pour une autre. D'après vous, on ne devrait alors exiger qu'une déclaration d'échec du mariage présentée par l'un des conjoints, sans qu'on exige de preuve de la séparation ni d'un tort quelconque.

Il me semble que cela vient contredire votre position relative au tort. Vous voulez préserver les motifs de divorce au tort de l'un des conjoints parce que cela donne un certain pouvoir de négociation, une certaine force, et pourtant vous semblez aussi vouloir permettre à un conjoint de décider, presque par caprice, de mettre un terme au mariage.

Mme Dulude: Je vous ai déjà répondu. Nous croyons que le mariage est à ce moment-là terminé. Les deux conjoints ne cohabitent probablement plus déjà, dans l'exemple que vous donnez, et . . .

M. Nunziata: Peut-être, mais vous affirmez dans votre mémoire que dès qu'une personne a décidé que le mariage a échoué, alors la relation disparaît.

Mme Dulude: Vous croyez que c'est en contradiction avec notre souhait que les causes de divorce, où l'un des conjoints est mis en cause, devraient être maintenues?

M. Nunziata: D'une part, vous voulez rendre l'obtention d'un divorce plus difficile, et d'autre part, vous suggérez d'autoriser le divorce, sans preuve de séparation d'une année, dès qu'un des conjoints a décidé que c'est fini. Il me semble que c'est contradictoire. Vous voulez faciliter le divorce dans un cas et le rendre plus difficile dans l'autre.

Mme Dulude: Comment pouvez-vous dire qu'on le rend plus difficile?

[Text]

Mr. Nunziata: You are saying that if you do not get the adequate provisions with respect to support then you want to retain fault, because that will give the power to a spouse to extract certain things; it will give them bargaining position. On the other hand, you want to make it easier by saying that at whim, if for whatever reason a party decides the marriage is not working, then he or she would be able to just declare it is over and petition for a divorce.

• 1150

Let me tell you where I am coming from. I think every conceivable effort should be made to reconcile. True, we agree that the period of separation should be decreased from the three years to the one year. But you are suggesting to go even further, to say there should not be any proof of separation, that it could be done at whim. I find that difficult to accept.

Ms Dulude: We do not think people do things like that at whim. This is where we disagree. I think we could go on and on, but it would not bring light to the subject. I think our position is quite clear.

Mr. Nunziata: Do you agree then that there should be a period of separation for at least a year?

Ms Dulude: We have said that when the spouses do not agree on the terms, then it could be a year—if you look at our position—until an actual trial takes place. It is only in cases where both agree on everything that the divorce would be immediate. I am sorry if this was not clear. I said it earlier, but there are many things . . .

Mr. Nunziata: So your position is that if spouses agree . . .

Ms Dulude: You could ask for it immediately, but it could take as long as a year until the action is actually heard.

Mr. Nunziata: But you are not suggesting that the requirement be a period of separation for a year, you are saying if both spouses agree?

Ms Dulude: Yes, separation; that is right.

Mr. Nunziata: I just believe very strongly in the integrity of marriage and the institution. I would personally like to see as much as possible done to try to save marriages. Consequently I would support provisions in the bill that would help couples work out their difficulties to try to make the marriage work, and the wording I see here disturbs me somewhat.

Ms Dulude: If you look on pages 2 and 3, first it is to us absolutely clear that if both spouses want a divorce, and if both spouses agree on all the conditions under which that divorce will take place, it seems to us irrefutable that the marriage is finished if both of them say that. In the case where they do not both say that, our position, as you will see on page 3, is that where outstanding issues are not resolved a trial date must be set within a year. So there could be a delay of one year, depending on the circumstances at that time.

[Translation]

M. Nunziata: Vous dites que si les dispositions concernant la pension alimentaire ne sont pas améliorées, il faut maintenir le divorce avec tort, parce que cela donnera à l'épouse un certain pouvoir de négociation. D'un autre côté, vous voulez faciliter les choses et dire qu'à n'importe quel moment, pour n'importe quelle raison, une des parties peut décider que le mariage ne marche pas et déclarer que c'est terminé en demandant le divorce.

Permettez-moi de vous donner ma position. A mon avis, il faut faire tous les efforts possible pour réconcilier les parties. Bien sûr, nous sommes d'accord pour ramener la période de séparation de trois ans à un an. Mais vous, vous voulez aller encore plus loin, éliminer toute preuve de séparation, permettre d'entamer les poursuites n'importe quand. Cela me semble difficile à accepter.

Mme Dulude: Nous ne pensons pas que les gens font cela sur un coup de tête. C'est là que nous ne sommes pas d'accord. Nous pourrions en discuter longtemps, mais cela ne servirait à rien. Notre position est très claire.

M. Nunziata: Dans ce cas, êtes-vous en faveur d'une période de séparation d'au moins un an?

Mme Dulude: Nous avons dit que lorsque les conjoints ne sont pas d'accord sur les termes, un an pourrait s'écouler avant le procès proprement dit. Vous trouverez cela dans notre document. C'est uniquement lorsque les conjoints sont d'accord sur tous les aspects du divorce que les choses peuvent se faire immédiatement. Je suis désolée si ça n'était pas très clair, je l'ai dit plus tôt, il y a beaucoup de choses . . .

M. Nunziata: Par conséquent, si les conjoints sont d'accord . . .

Mme Dulude: Ils peuvent demander immédiatement le divorce, mais il est possible qu'ils doivent attendre un an pour faire entendre leur cause.

M. Nunziata: Mais lorsque les deux conjoints sont d'accord, vous ne voulez pas d'une période de séparation obligatoire d'une année?

Mme Dulude: Oui, séparation, exactement.

M. Nunziata: Personnellement, je crois très fort en l'intégrité du mariage, en l'institution même. J'aimerais qu'on fasse tout ce qui est possible pour sauver le mariage. Par conséquent, toutes les dispositions du bill qui pourraient aider les couples à résoudre leurs problèmes et à sauver leur mariage me semblent excellentes. Cet énoncé que nous avons là ne me plaît pas beaucoup.

Mme Dulude: Si vous lisez les pages 2 et 3, vous verrez qu'à notre avis, lorsque les deux conjoints veulent le divorce, lorsqu'ils sont d'accord sur toutes les conditions de ce divorce, il est impensable de pouvoir sauver le mariage. Lorsqu'ils ne sont pas d'accord tous les deux, comme vous le verrez à la page 3, nous pensons que la date du procès doit être arrêtée dans un délai d'un an. Par conséquent, selon les circonstances, il peut y avoir un délai d'un an.

[Texte]

Mr. Nunziata: And you think it is too much to ask for the parties to be actually separated for a year before a divorce, even when they agree?

Ms Dulude: Are you addressing the question where they might be living together, or . . . ?

Mr. Nunziata: Yes, they could continue to cohabit, but decide the marriage has broken down.

Ms Dulude: I understand this is something other people have worried about, that the present wording of the bill would require living separate and apart. There is a difference between the wording of the present act and the wording of the bill. The new bill would in fact require that they live separate and apart.

Mr. Nunziata: On the question of mediation, you are suggesting there be mandatory mediation?

Ms Dulude: Yes.

Mr. Nunziata: At what stage?

Ms Dulude: I must say that I am not the expert in our group on this specific area. The person who helped us prepare the specific part on mediation is not here today.

I would suggest that it be put in both clauses where the lawyer is giving advice to the client that the lawyer could say that if they do not agree he can advise them to go to mediation. On the part where the court sees possibilities of reconciliation, I think definitely this would be the proper place to say that the court . . . It is not only the possibility of a reconciliation that a judge sees; a judge also sees there is a need for mediation there—that there is a possibility for mediation—and that should be in that section as well. These would be the proper places and times at which to introduce this.

• 1155

Mr. Speyer: In a mandatory fashion.

Ms Dulude: Yes, this is our position.

Mr. Nunziata: On the question of joint custody, you appear to oppose it. You suggest that it should only be ordered when both spouses agree, in which case you really do not need an order. If both parties agree it is *de facto* there.

I have had some support on this committee for a presumption of joint custody. For the spouses it would be a rebuttable presumption and the spouse should make compelling arguments why there should not be joint custody. The concern of certain members of this committee is that spouses at times and husbands for the most part feel left out with respect to the upbringing of their children. They feel their rights are diminished somewhat. They are required to make support payments, but on the other hand in some cases they are denied access or liberal access and are not given any say in terms of the upbringing of the child.

Do you suggest that the length of the child's hair may cause concern? It might in some cases. Would you not agree that both spouses should have . . . You should work from the premise, from the presumption, that both spouses, both

[Traduction]

M. Nunziata: Et vous pensez que c'est trop demander aux parties que de leur demander de se séparer pendant un an avant le divorce, même quand elles sont d'accord?

Mme Dulude: Vous voulez parler des gens qui vivent ensemble ou bien . . .

M. Nunziata: Oui, ils pourraient continuer à cohabiter, même s'ils ont décidé que le mariage est un échec.

Mme Dulude: Je crois que d'autres se sont interrogés sur cet aspect, sur le fait que l'énoncé actuel du bill exige une séparation de corps. Il y a une différence entre l'énoncé de la loi actuelle et l'énoncé du bill. En fait, avec ses nouvelles dispositions, ils seraient tenus d'observer une séparation de corps.

M. Nunziata: À propos de la médiation, vous voulez que la médiation soit obligatoire?

Mme Dulude: Oui.

M. Nunziata: À quel stade?

Mme Dulude: Je dois reconnaître que je ne suis pas experte en la matière. La personne qui nous a aidés à préparer le passage sur la médiation n'est pas là aujourd'hui.

Je pense que la médiation pourrait se faire à deux stades différents. Lorsque l'avocat conseille son client, s'ils ne sont pas d'accord, il pourrait conseiller la médiation. D'autre part, quand le tribunal voit qu'il y a une possibilité de réconciliation, certainement, ce serait une bonne chose de conseiller . . . Le juge peut voir autre chose qu'une possibilité de réconciliation, il peut voir, tout simplement, une possibilité de médiation, et cela devrait figurer dans cet article. Ces dispositions ont leur place à cet endroit-là.

M. Speyer: Obligatoirement.

Mme Dulude: Oui, c'est notre position.

M. Nunziata: Vous semblez être contre la garde partagée. Vous pensez qu'elle ne doit être accordée que lorsque les deux conjoints sont d'accord, et dans ce cas-là, vous n'avez pas vraiment besoin d'une ordonnance. Si les deux parties sont d'accord, c'est pratiquement automatique.

Certains de mes collègues sont d'accord avec moi pour adopter une présomption de garde partagée. Cette présomption pourrait être contestée si l'un des conjoints a des arguments valables contre la garde partagée. Certains membres de ce Comité estiment que certains conjoints, les maris la plupart du temps, se sentent écartés de l'éducation de leurs enfants. Ils ont l'impression que leurs droits sont diminués. On leur demande de payer une pension alimentaire, mais en même temps, on ne leur accorde pas un droit de visite très généreux et ils n'ont rien à dire quant à l'éducation de leurs enfants.

Vous pensez que la longueur des cheveux d'un enfant peut être une cause de préoccupation? Cela peut arriver. Ne pensez-vous pas que les deux conjoints devraient pouvoir . . . Ne devrait-on pas présumer que les deux conjoints, les deux

[Text]

parents, should have some say in the religious upbringing or the education of a child.

Mrs. Finestone: With the child's approval, you mean?

Ms Dulude: First, let me establish that we are not against joint custody; we think it is the ideal arrangement. If the spouses are willing, this is the best possible situation for the children. So to say we are against joint custody is definitely to misrepresent our position.

Mr. Nunziata: No, I do not think anyone is against joint custody.

Ms Dulude: Okay.

Mr. Nunziata: I think the controversy lies in whether you support the presumption of joint custody rather than looking . . . I am sorry, go ahead.

Ms Dulude: Having a presumption in favour of joint custody means that you are going to end up forcing joint custody upon spouses when both parents are not willing. This is what I said; we do not think it can work. It is more than thinking it cannot work and then when you see it does not work you can change it; we think you can do considerable damage to everyone along the way.

The Chairman: I am sorry, Mr. Nunziata. I have given you extra time on your question. Mr. Robinson, 15 minutes.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

I too would like to join in welcoming NAC before the committee. Obviously, given the broad representative nature of NAC, any brief submitted by your organization is one this committee would look at very seriously.

In that regard, I wanted to seek clarification, Madam Dulude, with respect to the nature of the brief itself. I know NAC's structure is such that there are resolutions that are adopted at your annual meetings and then there are sections relating to justice and family law, I believe, as well as a number of other sections. As I understand it, the formal position of NAC with respect to the question of fault is that marriage breakdown should be the sole ground upon which a divorce may be granted—i.e., in support of the concept of no-fault divorce.

I want to ask you whether this wrinkle, this "repugnant compromise" to which you have referred, is NAC's position or your position.

Ms Dulude: It is my position and the position of the executive of NAC, which was expressed in similar circumstances last year when the previous bill was introduced.

Mr. Robinson: That was what I was wondering. Last year the previous bill in fact did not include fault grounds. So I do not understand how that could have been NAC's position.

[Translation]

parents, devraient pouvoir participer à l'éducation religieuse, à l'éducation d'un enfant.

Mme Finestone: Vous voulez dire avec l'approbation de l'enfant?

Mme Dulude: Pour commencer, je précise que nous ne sommes pas contre la garde partagée. Pour nous, c'est la solution idéale. Si les conjoints sont d'accord, c'est la meilleure solution possible pour les enfants. Prétendre que nous sommes contre la garde partagée, c'est tout le contraire de notre position.

M. Nunziata: Non, je ne pense pas que quiconque soit contre la garde partagée.

Mme Dulude: D'accord.

M. Nunziata: Là où il y a controverse, c'est au sujet de la présomption de garde partagée, et non pas . . . excusez-moi, allez-y.

Mme Dulude: Avec une présomption de garde partagée, vous allez finir par obliger des conjoints à accepter la garde partagée, quand, en réalité, ils ne sont pas du tout d'accord. C'est ce que j'ai dit, nous sommes convaincus que cela ne peut pas marcher. Or, c'est un domaine où on ne peut se permettre de faire des expériences pour les abandonner ensuite quand ça ne marche pas. Cela peut être très dangereux pour tous ceux qui sont en cause.

Le président: Monsieur Nunziata, excusez-moi. Je vous ai déjà donné du temps supplémentaire. Monsieur Robinson, 15 minutes.

M. Robinson: Merci, monsieur le président.

Moi aussi, je souhaite la bienvenue au CCA. Evidemment, le CCA représentant un si grand nombre de personnes, tout mémoire de votre organisation doit être étudié avec beaucoup d'attention par notre Comité.

A propos de votre mémoire, madame Dulude, je vais vous demander une précision. Je sais que la structure du CCA est telle que certaines résolutions ont été adoptées lors de votre réunion annuelle et que vous avez d'autres passages sur la justice et le droit de la famille, je crois, et également un certain nombre d'autres questions. Si j'ai bien compris, à propos des divorces avec torts, la position officielle du CCA est que la seule cause de divorce qui doit être retenue est l'échec du mariage, c'est-à-dire le principe d'un divorce sans torts.

J'aimerais savoir si cette mesure regrettable, ce «compromis détestable» dont vous avez parlé constitue la position du CCA ou la vôtre propre.

Mme Dulude: C'est ma position et également la position de l'exécutif du CCA qui l'avait adoptée l'année dernière dans des circonstances similaires au moment de l'introduction du bill précédent.

M. Robinson: C'est ce que je me demandais. En fait, le précédent bill ne mentionnait pas le divorce avec torts, et c'est pourquoi je ne comprends pas comment cela pourrait être la position du CCA.

[Texte]

Ms Dulude: Yes, it was our position. In our release, which was accepted by the executive . . .

Mr. Robinson: I have seen it.

Ms Dulude: —we said we were opposed to the elimination of fault grounds at that time. The support provisions were so inadequate that women needed every bargaining chip they could get. This was the position last year. You are right; this is a position where we have in our books a block of resolutions that say we want no-fault divorce and we want these support provisions. This is the divorce bill we want, which would embody all that.

• 1200

The situation changes if the government says they will give this one but not that one, which is linked. So you have to have a judgment decision made by the executive of the organization. So this was a decision of the executive last year.

Mr. Robinson: Has the executive of NAC taken a decision since this bill was tabled?

Ms Dulude: No.

Mr. Robinson: So what you are doing is extrapolating the decision from last year on last year's bill to this bill?

Ms Dulude: That is right. But we want it to be clear that we do not like fault grounds.

Mr. Robinson: Well, I have some difficulty with your suggestion that you believe we should accept a repugnant compromise.

Ms Dulude: We are asking this committee, one, to improve the support provisions, and after it has done that to abolish the fault grounds.

Mr. Robinson: Oh, I understand that, and I am sympathetic to your concerns with respect to the improvement of the maintenance provisions. There is no question about that; I am sympathetic to that. But the suggestion that if we cannot improve them then let us leave these fault grounds in because it gives an extra bargaining chip to the woman in the case of divorce is one that I also happen to find repugnant. As a legislator I have some difficulty in proposing that we adopt a repugnant compromise.

Ms Dulude: Then you will have to work hard at having the support provisions changed.

Mr. Robinson: I agree that we have to do that, but the question, as I say, is whether or not we adopt a repugnant compromise as well. I do not think that is appropriate.

I guess I am a bit concerned that while you are explicit in advocating a repugnant compromise in this area if we do not get the maintenance provisions strengthened, it may be that you are not quite as explicit in another area but that is the underlying agenda as well; that is, in the area of custody—because certainly an argument that has been made explicitly

[Traduction]

Mme Dulude: Oui, c'était notre position. Dans notre communiqué qui a été accepté par l'exécutif . . .

M. Robinson: Je l'ai vu.

Mme Dulude: . . . nous avons déclaré à l'époque que nous étions contre la suppression du divorce avec torts. En fait, les dispositions relatives aux pensions alimentaires étaient tellement insuffisantes que les femmes avaient besoin de tous les outils de négociation possibles. C'était notre position l'année dernière. Vous avez raison, nous avons toute une pile de résolutions, d'une part nous voulons le divorce sans torts, d'autre part, nous voulons de meilleures dispositions alimentaires. C'est le bill que nous voulons, un bill qui contiendrait tout cela.

Si le gouvernement accepte dans un cas et non dans l'autre, comme les deux sont liés, cela change la situation. L'exécutif de l'organisation est donc forcé de prendre une décision. C'est donc une décision qui a été prise par l'exécutif l'année dernière.

M. Robinson: Est-ce que l'exécutif du CCA a pris une décision depuis le dépôt de ce Bill?

Mme Dulude: Non.

M. Robinson: Par conséquent, vous faites une projection en vous fondant sur la décision prise l'année dernière à propos du bill de l'année dernière.

Mme Dulude: Exactement. Cela dit, nous insistons sur le fait que nous n'aimons pas le divorce avec torts.

M. Robinson: Ce qui m'ennuie, c'est quand vous nous suggérez d'adopter un compromis détestable.

Mme Dulude: Nous demandons à ce comité deux choses: d'abord d'améliorer les dispositions relatives à la pension alimentaire et, cela fait, d'abolir le divorce avec torts.

M. Robinson: Oh, j'ai compris cela, et je comprends que vous vouliez améliorer les dispositions alimentaires. Cela ne fait aucun doute, je suis de votre côté. Mais ce qui ne me plaît pas, c'est l'idée de conserver le divorce avec torts s'il est impossible d'améliorer les dispositions alimentaires, sous prétexte que cela donne aux femmes des outils supplémentaires. En ma qualité de législateur, j'hésiterais beaucoup à adopter un compromis détestable.

Mme Dulude: Dans ce cas, il va falloir vous démenier et améliorer les dispositions relatives aux pensions alimentaires.

M. Robinson: Je suis d'accord avec vous, mais la question est de savoir si, en même temps, nous adoptons un compromis détestable. À mon avis, cela ne se justifie pas.

Ce qui m'ennuie le plus, c'est que vous prônez un compromis détestable si nous ne réussissons pas à faire appliquer les dispositions alimentaires, mais en même temps, vous êtes loin d'être aussi explicite dans d'autres secteurs, et en particulier celui de la garde. Certains témoins nous ont dit que la garde pouvait également être utilisée comme outil de négociation.

[Text]

by some is that custody can be used as a bargaining chip as well. Unfortunately, sometimes kids are pawns. I think you are well aware that the woman will take the position that she will bargain away, in effect, questions of custody or access in exchange for improved maintenance; that is an unhappy reality in the negotiations.

So where you say you do not want to take away women's leverage in the question of maintenance by retaining fault grounds, I wonder whether also that is not at least part of the agenda in your position with respect to joint custody. I would like you to elaborate a bit on your position on joint custody, because unless I am persuaded otherwise by the witnesses that appear I intend to move an amendment to the bill that would include a presumption of joint custody.

You have said this forces joint custody when both parents are not willing. That is not automatically the case. In fact it says that when the parents come into court there will be a presumption that this is in the best interests of the child, that there should be that ongoing contact with both parents and that the mere fact that the relationship has broken down between the husband and wife, and may be very bitter, does not mean there cannot be that kind of loving relationship independently between one parent and the children and that the assumption that the bitterness that flows from the breakdown of the marriage will automatically flow to the relationship between the children is not necessarily legitimate.

So a presumption would merely insist that the court consider the relevant factors, and obviously if there were factors that would rebut that, if one or both parents could persuade the court that it is clearly not in the best interests of the child—which is the sole criterion, I am sure you would agree, that is relevant—then the presumption would in fact be rebutted.

So the sense I have is that is a desirable thing, that the courts should start out from the presumption that both parents should be involved in the decision-making processes for the children, and, fair enough, if that presumption can be rebutted then one or the other parent will have custody. Do you not feel that is a more reasonable approach, bearing in mind the fact that judges can always deny joint custody? In fact, in jurisdictions in which it has been implemented I think it has only been in 2% of the contested cases that joint custody has been awarded.

Ms Dulude: First, you mentioned the situation of women using custody as leverage. I am not dealing with holding back access now, just custody.

• 1205

In my experience—though I did not practise law very long, I did practise for a while and have discussed this with many practising lawyers—it is not wise to use custody as leverage. That is exceedingly rare. It is husbands who do this, husbands who do not really want custody but who will say they will ask for custody unless the spouse accepts less in support or in matrimonial property settlements. So the thought that the wives should use custody as leverage did not even come to mind, since it is not the sort of thing that happens in practise.

[Translation]

Malheureusement, on considère parfois les enfants comme des pions. Vous devez savoir qu'il y a des femmes qui échangent des options de garde ou de droit de visite contre une amélioration de la pension. C'est malheureusement la réalité des choses.

Ainsi, quand vous dites que vous ne voulez pas enlever aux femmes un outil précieux en leur enlevant le divorce avec torts, je me demande si cela n'a pas également une incidence sur votre position au sujet de la garde partagée. Pouvez-vous nous parler un peu plus de votre position au sujet de la garde partagée, car, à moins que nos témoins ne nous persuadent du contraire, j'ai l'intention de proposer un amendement au bill pour qu'il y ait une présomption de garde partagée.

Vous avez dit que cela obligeait des parents qui ne sont pas d'accord à accepter la garde partagée. Ce n'est pas automatiquement le cas. En fait, quand les parents arrivent devant le tribunal, on présume tout simplement que la garde partagée est la meilleure solution pour l'enfant, que cette communication permanente entre l'enfant et chacun des parents est importante. Ce n'est pas parce qu'il n'y a plus de contact entre le mari et la femme, et la séparation est parfois très amère, qu'on doit croire que cette amertume se retrouvera dans les relations entre chacun des parents et les enfants, et qu'il faut considérer que toute relation affectueuse est devenue impossible à ce niveau-là également.

Avec une présomption, on demanderait simplement au tribunal de tenir compte de tous les facteurs, et bien sûr, si certains facteurs vont à l'encontre de cette solution, si l'un ou les deux parents réussissent à persuader le juge que là n'est pas l'intérêt de l'enfant, et après tout c'est le même critère, nous sommes tous d'accord, à ce moment-là, la présomption serait levée.

A mon avis, il est souhaitable que les tribunaux partent du principe que les deux parents doivent participer aux décisions relatives à leurs enfants, et si par la suite cette présomption est contestée, l'un ou l'autre parent obtient la garde. Ne pensez-vous pas que cette démarche soit plus raisonnable, puisque les juges peuvent toujours refuser la garde partagée? En fait, dans les juridictions où cette disposition existe, je crois que la garde partagée a été accordée dans 2 p. 100 seulement des cas de divorce contesté.

Mme Dulude: Pour commencer, vous parlez des femmes qui se servent de la garde comme d'un outil. Je ne vous parle pas du droit de visite, uniquement de la garde.

Je n'ai pas pratiqué le droit pendant très longtemps, mais je l'ai fait tout de même et j'ai eu l'occasion de discuter avec beaucoup d'avocats, et je sais qu'il n'est pas très sage de se servir de la garde comme d'un outil. C'est d'ailleurs extrêmement rare. Ce sont les maris qui le font, les maris, qui, en réalité ne veulent pas vraiment de la garde, mais qui prétendent qu'ils la réclameront si leur femme ne se contente pas d'une pension alimentaire réduite ou d'un partage moins avantageux des biens matrimoniaux. Par conséquent, l'idée

[Texte]

In all the cases I have encountered the wife wanted custody, and so was not bluffing when she said she wanted custody; she really wanted it.

Mr. Robinson: If there were a presumption of joint custody, presumably you might feel that would give the wife a weaker position in coming into court.

Ms Dulude: But her position now is not one of dishonest bluffing, it is one in which she really wants custody. You are making a parallel between the kind of compromise we might be willing to make in the question of fault and saying that the joint custody might be a kind of bargaining as well. I want to say that I would not put the two situations in the same category at all because what is important in a case of custody is the children. Now, if you are dealing with questions of adultery and mental cruelty, only the two adults are involved. If there is anybody who suffers from the extended delay, it would be the person who committed adultery or was guilty of cruelty.

Mr. Robinson: It is also the child who may be called into court to testify.

Ms Dulude: This apparently does not happen very often.

Mr. Robinson: In cruelty cases?

Ms Dulude: My information is that it does not happen very often. I see that conduct is not removed for custody. This is another issue. It does not say that conduct cannot be used in custody situations.

Mr. Robinson: Are you suggesting then that you disagree with the position taken by the Canadian Advisory Council on the Status of Women with respect to evidence on adultery or cruelty being used in custody determinations?

Ms Dulude: I do not know what the specific terms were. We think that in the case of custody the only conduct that could be brought in is conduct that is relevant to being a good parent, whatever that is. We do not think that adultery per se has anything to do with being a good parent. It depends on the specific circumstances. I do not know what it is that the advisory council recommends.

Mr. Robinson: You have not read the advisory council's brief?

Ms Dulude: I have seen it quickly, but I do not remember every word of it. But if I may continue, you said . . .

Mr. Robinson: On joint custody.

Ms Dulude: —and I am sorry to hear, that you are proposing an amendment calling for presumption of joint custody. The argument, if I recall correctly, is that you should presume that the love and emotional relationship between the child and the parent should remain fully. We have no problems with the love and emotional relationship being maintained, but this is not what custody is about. Access is the important thing for maintaining the contact and the emotions. You can have very generous access that could be . . .

[Traduction]

qu'une femme pourrait se servir de la garde comme d'un outil ne nous est même pas venue car, dans la pratique, les choses ne se passent pas de cette façon. Dans tous les cas que j'ai vus, la femme voulait la garde, elle ne bluffait donc pas quand elle disait qu'elle voulait la garde, elle la voulait vraiment.

M. Robinson: S'il y avait une présomption de garde partagée, la position de la femme devant le tribunal serait peut-être affaiblie.

Mme Dulude: Mais pour l'instant, elle ne bluffe pas, quand elle demande la garde, elle n'est pas malhonnête. Vous faites une comparaison entre un compromis que nous pourrions accepter dans le cas du divorce avec torts, et vous pensez que la garde partagée pourrait également être un outil de négociation. A mon sens, on ne peut pas du tout comparer les deux situations car, dans le cas de la garde, la principale considération, ce sont les enfants. Par contre, lorsqu'il est question d'adultère et de cruauté mentale, seuls les deux adultes sont concernés. Si quelqu'un souffre des délais, c'est forcément la personne coupable d'adultère ou de cruauté.

M. Robinson: C'est également l'enfant qui peut être appelé à témoigner devant le tribunal.

Mme Dulude: Vraiment, cela ne se produit pas très souvent.

M. Robinson: Dans les cas de cruauté?

Mme Dulude: D'après ce que j'en sais, ce n'est pas très fréquent. Je constate que le critère de comportement existe toujours pour la garde des enfants. C'est une autre affaire. On ne prévoit pas que le comportement ne peut être invoqué pour les décisions sur la garde.

M. Robinson: Dans ce cas, êtes-vous contre la position du Conseil consultatif sur la situation de la femme en ce qui concerne la possibilité d'utiliser les preuves d'adultère ou de cruauté pour adjuger la garde?

Mme Dulude: Je n'en connais pas les termes précis, mais à notre avis, le seul critère valable pour décider de la garde, c'est de savoir si le parent est un bon parent, quoi que cela comporte. A notre avis, il n'y a aucun rapport entre le fait d'être un bon parent et l'adultère. Cela dépend des circonstances. Je ne sais pas ce que le conseil consultatif recommande.

M. Robinson: Vous n'avez pas lu le mémoire du conseil consultatif?

Mme Dulude: Je l'ai parcouru, mais je ne me souviens pas de chaque mot. Cela dit, vous avez dit . . .

M. Robinson: À propos de la garde partagée.

Mme Dulude: . . . je regrette que vous envisagiez de déposer un amendement sur la présomption de garde partagée. Si je me souviens bien, vous présumez que l'amour et les relations émotives entre l'enfant et le parent doivent rester intacts. Cet aspect-là ne nous pose aucun problème, mais la garde, ce n'est pas cela. C'est le droit de visite qui est important pour assurer le contact, communiquer les émotions. Il peut y avoir de très larges droits de visites qui . . .

[Text]

Mr. Robinson: We have heard from too many fathers who have said that access is not the issue. They have said that being able to see the child for two weekends a month, or one month during the summer, is not the question. That does not give any kind of sense of involvement, meaningful involvement, in the decisions that influence that child.

Ms Dulude: So it is not really love you are talking about, it is making the decisions. This is what we are saying, that in the cases where parents are able to function together and make the decisions together, this is very good. But in the cases where it is demonstrated by the very fact that they cannot agree on joint custody, they demonstrate they are not able to work together. You already have the proof in front of you. You are going to say that these two people who clearly cannot agree on fundamental things are going to have to make every single decision concerning the life of children. It is a recipe for disaster.

• 1210

As I said, if it were just an experiment and it did not have any consequences, we would say try it and we will see. But we think this would be really very, very bad for the children.

Mr. Robinson: What study have you done of jurisdictions in which joint custody is presumed?

Ms Dulude: I have not personally.

Mr. Robinson: I would suggest with respect that if you are speaking on behalf of the National Action Committee on the Status of Women in this area, there are many, many organizations that are affiliated to NAC and many women who have a great deal of experience in the area of family law. I would have hoped some consideration might have been given to the experience of joint custody before suggesting that it is . . .

Ms Dulude: I misunderstood your question. As I am a professional researcher, I thought you meant have I personally done a research project on this. I have not, but I have talked to numerous people who have told me the result of the experience of other countries is that joint custody can only work when it is with the consent of both spouses. Many people who have done these studies, who have done the research, have reported this to me.

Mr. Robinson: This is based on your conversations with these people, then?

Ms Dulude: Yes.

Mr. Robinson: You have spoken with whom on this question, specifically?

Ms Dulude: Kathleen O'Neil, who was chair of our justice committee at NAC last year; Linda Silver-Dranoff, of Toronto; Shirley Greenberg, of Ottawa; Monique Charlebois, of Ottawa, no not Monique Charlebois.

Mr. Robinson: Certainly we will want to speak directly with them.

[Translation]

M. Robinson: Nous avons entendu trop de pères nous dire que le droit de visite n'était pas en question. Ils nous ont dit que la question n'était pas de voir l'enfant pendant deux fins de semaine par mois, ou un mois pendant l'été. Cela ne leur donne pas le sentiment de participer activement aux décisions qui influencent la vie de l'enfant.

Mme Dulude: Par conséquent, ce n'est pas vraiment d'amour que vous parlez, mais de décision. C'est précisément ce que nous disons: lorsque les parents peuvent se concerter, prendre des décisions ensemble, c'est excellent. Mais quand ils n'arrivent déjà pas à se mettre d'accord sur la garde partagée, quand ils ont prouvé qu'ils ne peuvent pas travailler ensemble, c'est là qu'il y a un problème. La preuve existe déjà à ce moment-là, et vous voulez que ces deux personnes qui, de toute évidence, ne réussissent pas à se mettre d'accord sur certaines questions fondamentales se consultent chaque fois qu'il faut prendre une décision sur la vie de l'enfant. Cela mène tout droit à la catastrophe.

Je le répète, s'il s'agissait d'une simple mise à l'essai sans conséquence, nous vous suggérerions d'aller de l'avant. Cependant, nous croyons que cela causerait vraiment des torts aux enfants.

M. Robinson: Avez-vous fait une étude des pays où la garde conjointe est présumée?

Mme Dulude: Non, pas personnellement.

M. Robinson: En toute déférence, si vous parlez au nom du Comité national d'action sur le statut de la femme en ce qui concerne cette question, il me semble que l'on aurait plutôt dû faire appel aux nombreuses femmes qui ont une vaste expérience du droit de la famille, étant donné les nombreuses organisations affiliées au CCA. J'aurais espéré que l'on accorde davantage d'attention aux expériences de garde conjointe déjà menées avant de venir dire que . . .

Mme Dulude: J'ai mal saisi votre question. Comme je suis chercheuse de profession, je croyais que vous me demandiez si j'avais moi-même fait une recherche sur la question. Je n'en ai pas fait, mais j'ai discuté avec nombre de personnes qui m'ont dit que, d'après ce qui s'est passé dans d'autres pays, la garde conjointe n'est un succès que lorsque les deux conjoints y consentent. Bien des gens qui ont fait de telles études, qui ont fait des recherches m'ont donné ces conclusions-là.

M. Robinson: C'est le fruit de vos conversations avec ces gens alors?

Mme Dulude: Oui.

M. Robinson: Avec qui au juste en avez-vous discuté?

Mme Dulude: Avec Kathleen O'Neil, présidente du comité des questions juridiques du CCA l'an dernier, avec Linda Silver-Dranoff de Toronto, Shirley Greenberg d'Ottawa, Monique Charlebois d'Ottawa, non pas Monique Charlebois.

M. Robinson: Je crois que nous aimerions bien nous adresser directement à elles.

[Texte]

Ms Dulude: If you want me to provide a list of people who could speak to this, I could certainly look around.

Mr. Robinson: That would be helpful, certainly.

Mrs. Finestone: Are any of those women here?

Mr. Robinson: I share your concern about subclause 17.(8), that even though is an improvement on the previous bill, as you are aware, it may not be adequate. You are shaking your head, but the previous bill did not allow for any variation at all. You are aware of that, I assume.

Ms Dulude: But this is it. We tried to think of cases where this would apply, and it was so restrictive we really could not think of any situation that would come through these criteria. Can you think of situations that would be covered by this—that deal with the wife? It has to be a change that is related to the marriage in the condition and the means of the wife.

Mr. Robinson: As I say, I am not disagreeing that there are problems in the wording.

Ms Dulude: But I think it might be useful if you tried to go through the exercise of seeing when changes would be allowed under this clause.

Mr. Robinson: There is no question that there is an improvement, in that there is at least provision in the bill for changes after the fixed-term order has been made.

Ms Dulude: I am sorry to disagree, but if it is just cosmetic and in fact it does not apply to any situation, and particularly it does not apply to the most common situation, which is when a judge has made a value judgment, which he has to do, because it is his job, that it would take a certain length of time for a wife to become self-sufficient and he made a mistake, there is no provision. This bill would prevent the correction of this mistake. It would specifically prohibit it.

Mr. Robinson: So your position is again at variance with that of the Advisory Council on the Status of Women, and you suggest in fact this is no improvement whatsoever on the previous legislation.

Ms Dulude: I understand the advisory council did also mention this specific limitation . . .

Mr. Robinson: They did not say it was useless, they said it should be improved. I agree it should be improved. But your suggestion that it is useless is I think a little unreasonable.

Ms Dulude: I did not use the word “useless” anywhere.

Mr. Robinson: Well, you did. You said it could not possibly be used. That usually means it is useless.

Ms Dulude: That clause.

Mr. Robinson: Yes.

Ms Dulude: That clause is useless in the case of the situation I described of the time-limited orders under the assumption that the wife will be self-supporting within a certain period of time. I am sure I could have advisory council people tell you

[Traduction]

Mme Dulude: Si vous voulez une liste des gens avec qui vous pourriez en discuter, je peux certainement en établir une.

M. Robinson: Ce serait certainement utile.

Mme Finestone: Y a-t-il une de ces personnes ici?

M. Robinson: Comme vous, je crains que même si le paragraphe 17.(8) constitue une amélioration par rapport au premier projet de loi, il ne soit pas encore parfait. Vous secouez la tête, mais sachez que le projet de loi précédent n'autorisait aucune modification. Je présume que vous le saviez déjà.

Mme Dulude: Ecoutez, nous avons essayé de trouver des exemples auxquels on pourrait appliquer cette disposition, mais celle-ci est tellement restrictive que nous n'avons pas réussi à en trouver un seul qui respecterait tous ces critères. Pouvez-vous trouver un exemple qui serait admissible, en ce qui concerne l'épouse? Il faut que ce soit un changement survenu à la situation ou aux moyens de la femme et qui soit en même temps lié au mariage.

M. Robinson: Je le répète, je conviens que le libellé pose certains problèmes.

Mme Dulude: Il serait peut-être utile que vous essayiez de trouver un exemple de changement qui pourrait être admissible en vertu de cet article.

M. Robinson: C'est sans conteste une amélioration déjà, puisque le projet de loi précédent n'autorisait aucune modification d'une ordonnance alimentaire provisoire.

Mme Dulude: Permettez-moi de ne pas être d'accord, mais s'il s'agit d'un changement pour la forme qui, en fait, ne pourra jamais s'appliquer, surtout dans les situations les plus courantes, cela ne sert à rien. Par exemple, si un juge, en portant un jugement de valeur, comme c'est son devoir, sur le temps qu'il faudra à une femme pour devenir financièrement autonome, s'est trompé, alors le projet de loi ne lui permettra pas de corriger son erreur. En fait, il l'interdit expressément.

M. Robinson: Votre position est là encore différente de celle du Conseil consultatif sur la situation de la femme, puisque vous croyez que ce n'est pas du tout une amélioration par rapport au projet de loi précédent.

Mme Dulude: Je crois savoir que le Conseil consultatif a également fait mention de cette restriction précise . . .

M. Robinson: Les membres du Conseil n'ont pas dit que la disposition était inutile; elles ont dit qu'elles devaient être améliorées. Je suis d'accord avec elles. Vous, toutefois, vous dites qu'elle est inutile et je crois que c'est un peu exagéré.

Mme Dulude: Je n'ai pas utilisé l'adjectif «inutile».

M. Robinson: Eh bien si. Vous avez dit que l'article ne pourrait jamais être appliqué. Cela signifie que c'est inutile.

Mme Dulude: Cette disposition-là.

M. Robinson: Oui.

Mme Dulude: Cette disposition serait inutile dans l'exemple que je vous ai donné pour les ordonnances alimentaires accordées pour une certaine période au bout de laquelle la femme devrait être financièrement autonome. Je suis certaine

[Text]

this, because we have discussed this together and we were in full agreement on that.

Mr. Robinson: We certainly want to improve the section.

Mr. Speyer: Ms Dulude, I have a couple of questions for you on the putting together of your brief. I know you were momentarily late because . . . I guess you were photostating, were you?

Ms Dulude: Yes.

Mr. Speyer: Was this brief put together at the last moment?

• 1215

Ms Dulude: I do not know if you are aware that the National Action Committee on the Status of Women has an executive of volunteers . . .

Mr. Speyer: Right.

Ms Dulude: —and that we are the ones who prepare the briefs. That means that all of us do it when we can. It does not mean that the ideas in here are last-minute ideas. As a matter of fact, all the resolutions that are mentioned are from a brief that was adopted a year and a half ago by the executive. The specific resolution on what should be in the support provisions was adopted by our annual general meeting a year ago.

Mr. Speyer: The reason I say that is because you put in your own brief that you represent 3 million women and 380 groups. Like my colleagues in the opposition, I find some inconsistencies within the brief itself. I was asking whether or not, as a result of you being volunteers and coming together, perhaps this was . . . I take it this has not been circulated among your membership, this brief that we just received this morning for approval.

Ms Dulude: As I said, the resolutions have been approved by the executive and some by the full annual meeting. But to say that we do not represent 3 million women is like saying you do not represent the people of your constituency . . .

Mr. Speyer: No, but the 380 . . .

Ms Dulude: —because they did not all vote for you.

Mr. Speyer: Let me put it to you this way . . . Most of them did.

Mr. Nunziata: Not after today's Gallup polls.

Ms Dulude: This was not a political remark, just a matter-of-fact comparison. We are elected as representatives because people feel we represent their views. We cannot go back to 3 million people every time we issue a statement, as you may well understand.

Mr. Speyer: No, but I would not think that a lot of people would want it represented that . . . I found inconsistent what

[Translation]

que les membres du Conseil consultatif vous diraient la même chose puisque nous en avons discuté ensemble et que nous étions parfaitement d'accord.

M. Robinson: Nous allons certainement chercher à améliorer cet article.

M. Speyer: Madame Dulude, je voudrais vous poser quelques questions sur la préparation de votre mémoire. Je sais que vous êtes arrivée un peu en retard parce que vous étiez en train de faire des photocopies, n'est-ce pas?

Mme Dulude: En effet.

M. Speyer: Ce mémoire a-t-il été préparé à la dernière minute?

Mme Dulude: Vous ignorez peut-être que l'exécutif du Comité national d'action sur le statut de la femme est composé de bénévoles . . .

M. Speyer: Je sais.

Mme Dulude: . . . et que ce sont ces bénévoles qui préparent les mémoires. Cela signifie que nous nous en occupons quand nous en avons le temps. Cela ne veut toutefois pas dire que le contenu du mémoire est une affaire de dernière minute. D'ailleurs, toutes les résolutions citées sont tirées d'un mémoire adopté par l'exécutif il y a un an et demi. La résolution exprime sur les dispositions concernant la pension alimentaire a été adoptée à l'assemblée générale annuelle de l'an dernier.

M. Speyer: Si je vous demande cela, c'est que dans votre mémoire vous dites représenter . . . trois millions de femmes et 380 groupements. Comme mes collègues de l'opposition, je trouve que votre mémoire comporte certaines contradictions. Je me demande si, comme il s'agit de bénévoles qui se regroupent, il n'y a pas . . . Je crois comprendre qu'on n'a pas fait circuler le mémoire parmi les membres puisqu'il n'a été prêt que ce matin.

Mme Dulude: Comme je l'ai dit, les résolutions ont été adoptées par l'exécutif et certaines mêmes par l'assemblée générale annuelle. Dire que nous ne représentons pas trois millions de femmes, c'est comme dire que vous ne représentez pas tous les habitants de votre circonscription . . .

M. Speyer: Non, mais les 380 . . .

Mme Dulude: . . . parce qu'ils n'ont pas tous voté pour vous.

M. Speyer: Disons que la plupart l'ont fait.

M. Nunziata: Pas à en juger d'après le sondage Gallup d'aujourd'hui.

Mme Dulude: Je ne voulais pas faire de remarques politiques, mais une simple analogie. Nous sommes élues comme représentantes parce que les gens ont l'impression que nous partageons leur point de vue. Nous ne pouvons pas consulter trois millions de femmes chaque fois que nous devons faire une déclaration, vous le comprendrez certainement.

M. Speyer: Peut-être, mais je ne crois pas que des tas de gens aimeraient entendre que . . . j'ai trouvé contradictoire le

[Texte]

Mr. Nunziata was talking about: on the one hand, if you can agree on everything all that is needed is a simple declaration that the marriage is over in order to have divorce, and on the other hand maintaining fault grounds. I have certain impressions about fault grounds, which I am going to come to in a minute. I guess it gets down to what I am concerned about was one of your remarks. I wrote it down. You said "women need every bargaining chip they can get". Those were your words.

Ms Dulude: Right now.

Mr. Speyer: I want to know whether or not this brief is a bargaining chip. I want to point out to you that we have had men's groups here who have been complaining that they are not being fairly represented within the Divorce Act, within the courts, especially on issues of custody. We have heard them, and as a matter of fact I think they have been before our subcommittee. Mrs. Finestone was commenting on this yesterday, on her feelings after hearing some of these groups.

We have an overall duty, it seems to me, to try to devise the most fair legislation to everybody. For example, the Catholic bishops come before us this week, and they do not like the notion that we contract the time period from three years to one year in order to get a divorce. As I understood your remarks in taking the position of NAC, in circumstances where there is consent there is really no need for a year whatsoever; a person automatically would get a divorce. I am not misrepresenting that, am I?

Ms Dulude: No. I think it would take 30 days for it to be final.

Mr. Speyer: Yes, well really it is virtually divorce on consent where there is consent, is that right?

Ms Dulude: Yes.

Mr. Speyer: And that represents the view of these 380 non-governmental organizations, that if there is consent, if there is a declaration by both parties they want a divorce, no waiting period, no nothing, just appear before the judge and within 30 days you should have it. That is the view of 380 non-governmental organizations representing the National Action Committee?

Ms Dulude: It is the view of the annual general meeting of a majority vote taken at the annual meeting where these groups were represented.

Mr. Speyer: And that was one of the resolutions?

Ms Dulude: Yes.

Mr. Speyer: Okay. Mr. Robinson asked a question with respect . . .

Ms Dulude: I would like to speak to something you said. You said you noted that I said women can use all the leverage they can get in that area.

[Traduction]

sujet qu'a abordé M. Nunziata: d'une part, si vous êtes d'accord pour que le divorce soit accordé sur simple déclaration que le mariage est terminé, comment pouvez-vous soutenir d'autre part qu'il faut préserver les causes de divorce avec torts. J'ai une certaine opinion de cela dont je vais vous parler dans un moment. Ce qui m'a surtout inquiété c'est l'une de vos remarques que j'ai d'ailleurs notée. Vous avez dit: «Les femmes ont besoin de tous les outils de négociation possibles.» C'est textuel.

Mme Dulude: En ce moment.

M. Speyer: J'aimerais bien savoir si le mémoire n'est pas un outil de négociation. Je vous ferai remarquer que nous avons entendu des groupements d'hommes qui sont venus se plaindre de ce qu'ils étaient mal protégés par la Loi sur le divorce et devant les tribunaux, surtout lorsqu'il est question du droit de garde. Nous les avons reçus, et je crois même qu'ils ont comparu devant notre Sous-comité. M^{me} Finestone a justement parlé hier de ses impressions après avoir entendu certains de ces groupes.

Nous avons le devoir de rédiger la loi la plus juste possible. Par exemple, les évêques catholiques qui ont comparu devant nous cette semaine se sont dits mécontents de constater qu'on ramenait de trois ans à un an la durée de séparation exigée avant de pouvoir obtenir un divorce. Si je vous ai bien compris, le CCA veut qu'il n'y ait même pas de délai minimal d'une année lorsque les conjoints s'entendent, qu'une personne pourrait automatiquement obtenir un divorce. Est-ce que ce sont bien là vos propos?

Mme Dulude: Non. Je crois qu'il faut attendre 30 jours avant qu'un divorce devienne définitif.

M. Speyer: Oui, mais vous proposez tout de même le divorce sur demande, n'est-ce pas?

Mme Dulude: Oui.

M. Speyer: Ces 380 organisations non gouvernementales que vous représentez sont toutes d'avis que, si les deux conjoints s'entendent pour demander le divorce, il devrait leur suffire de comparaître devant le juge, sans délai, pour être divorcés 30 jours plus tard. C'est bien l'opinion des 380 organisations non gouvernementales que représente le Comité canadien d'action?

Mme Dulude: C'est l'opinion qu'a exprimée l'Assemblée générale annuelle lors d'un vote majoritaire qui a eu lieu à cette assemblée à laquelle toutes les associations étaient représentées.

M. Speyer: C'est l'une des résolutions adoptées?

Mme Dulude: Oui.

M. Speyer: M. Robinson a posé une question sur . . .

Mme Dulude: J'aimerais revenir sur une de vos remarques. Vous avez noté que j'avais dit que les femmes avaient besoin de tous les outils de négociation possible.

[Text]

Mr. Speyer: They need every bargaining chip they can get.

Ms Dulude: Yes, and I would like to say that in the area of support it is clear to us, and to many other practising lawyers who are not necessarily feminists, that women are in a disadvantaged position in the area of the financial consequences of the marriage. On the other hand, if we look at the area of custody, many of us would agree with you that it is men who have the most problems.

Mr. Speyer: Can you see a linkage between the two, that sometimes, as Mr. Robinson pointed out, men are very unwilling to support children because they do not feel they have proper decision making on things like schools and other practical things? They say they are getting absolutely no choice.

Ms Dulude: No, the fact is that you are seeing fathers who are very concerned about their children, and fathers who would like to be more involved. But the situation is that this is not the majority of fathers. The majority of fathers, as practically any divorce lawyer will tell you, do not want custody. In fact it is a big problem. Many divorced women will tell you it is a big problem, they have to keep phoning the husband to ask him to come and see the children. The groups you have seen represent a point of view of a minority. It is not because they are a minority group that they should not be listened to, but the fact is that they are in the minority.

I would like to get back to my point. In the area of support, women are the ones who are disadvantaged. They are the ones whose position needs to be strengthened; that is why I said they can use bargaining chips. It is not a sex matter, it is a question of who is suffering under the system. Women recognize that there are problems with the present law and the way it is applied, particularly in relation to access and access being denied. We would favour changes that would give fathers greater access. Access need not mean a weekend or a month or two weeks in the summer, it could be considerably greater than that; the court has the discretion to determine it. When you are talking about love and contact it is one thing, and access is one thing and . . .

Mr. Speyer: Mr. Chairman, I do not mean to be rude, and I want to allow the witness the opportunity to speak in full, but I have really only received an answer to one question. I wonder, without in any way being impolite, if we can be more concise.

On the question of conduct during the course of a marriage, and whether it is relevant to the issue of custody, it seems to me that it is very relevant in many cases in choosing which of the parents is the best person to take care of the child's needs. For example, acts of cruelty throughout the course of a marriage may very well indicate a disposition of one person, and also indicate that the person is not fit, or as fit as the other parent. In some cases questions of responsibility involving

[Translation]

M. Speyer: Elles ont besoin de tout le pouvoir de négociation possible.

Mme Dulude: Oui, et je dirais que pour ce qui est de la pension alimentaire, il est évident pour beaucoup d'avocats en exercice qui ne sont pas nécessairement féministes, que les femmes se trouvent défavorisées du point de vue des conséquences financières du divorce. En revanche, pour ce qui est du droit de garde, on ne peut nier que ce sont les hommes qui ont alors le plus de problèmes.

M. Speyer: Est-ce que vous arrivez à faire un lien entre les deux car, comme l'a dit M. Robinson, parfois les hommes refusent de verser la pension alimentaire pour les enfants parce qu'ils ont l'impression qu'on ne les consulte pas assez lorsqu'on prend des décisions pour les écoles par exemple? D'après eux, ils n'ont pas le choix.

Mme Dulude: Non, on voit effectivement des pères qui s'intéressent beaucoup à leurs enfants et qui voudraient participer davantage. Mais on ne peut pas en dire autant de la majorité des pères. La majorité d'entre eux, comme pourra le confirmer n'importe quel avocat qui s'occupe de divorces, ne veulent pas avoir la garde des enfants. C'est d'ailleurs un gros problème. Beaucoup de femmes divorcées vous diront que c'est un grand problème car elles sont obligées de téléphoner constamment au père pour lui demander de venir voir les enfants. Les groupements que vous avez rencontrés représentent une minorité. Ce n'est pas parce qu'ils représentent une minorité qu'on ne devrait pas les écouter, mais cela demeure un fait.

Je vais en revenir à mon propos. Pour ce qui est de la pension alimentaire, ce sont les femmes qui sont les plus défavorisées. Ce sont elles dont la position doit être renforcée et c'est la raison pour laquelle j'ai dit qu'il leur fallait tous les outils de négociation possibles. Ce n'est pas une question de sexe, c'est la question de savoir qui est davantage lésé par le système. Les femmes constatent que la loi actuelle et la façon dont elle est appliquée crée des problèmes surtout pour ce qui est du droit de visite. Nous serions favorables à des modifications qui permettraient aux pères de voir beaucoup plus souvent leurs enfants. Quand on parle de droit de visite, on ne devrait pas seulement penser à une fin de semaine, à deux semaines ou à un mois d'été; ce pourrait être beaucoup plus que cela. On laisse aux tribunaux le soin de le définir. Parler d'amour et de contact, c'est bien, mais le droit de visite, c'est autre chose . . .

M. Speyer: Monsieur le président, je ne veux pas être impoli, je veux laisser le témoin finir ses phrases, mais jusqu'à présent elle n'a répondu qu'à une seule de mes questions. Je ne voudrais pas être impoli, mais je demanderais au témoin d'être plus concise dans ses remarques.

A propos du rapport entre la conduite durant le mariage et le droit de garde, il me semble que cette conduite est souvent très pertinente lorsqu'on essaie de déterminer lequel des deux parents serait le mieux en mesure de répondre aux besoins de l'enfant. Par exemple, des manifestations de cruauté constatées tout au long du mariage peuvent très bien être un indice du caractère d'une personne, peuvent très bien montrer que cette personne n'est pas un bon parent, ou n'est pas aussi bon parent

[Texte]

adultery or even homosexuality may very well be a relevant factor, not the determining factor but a relevant factor, in determining who is the better parent. Do you agree with that?

Ms Dulude: We agree that relevant conduct—conduct that is relevant to the bringing up of a child—should be taken into account. We do not agree that the very fact of being a homosexual or of having committed an act of adultery is relevant. We think that in those cases you have to look at it situation by situation. There cannot be a general rule, as there have been in certain judgments, that because somebody is a homosexual they should automatically be denied custody.

Mr. Speyer: Right.

Ms Dulude: And we do agree with you that conduct that is relevant, directly relevant, should be taken into consideration.

• 1225

Mr. Speyer: Thank you.

The Chairman: Mrs. Collins.

Mrs. Collins: Thank you, Mr. Chairman. And I would like to thank Madam Dulude for her brief.

I want to come back to the question of custody, because if there is one area within this law I feel very strongly about, where I feel I want to make a contribution, it is on ensuring that we move forward on this issue. I am going to ask you a series of questions and I would just like to hear your comments on them.

First of all, we have in this committee and other committees heard that the major constraints toward positive social change and equality are attitudes. Would you agree?

Ms Dulude: Yes.

Mrs. Collins: Do you feel government should cater to such attitudes or work toward change when those attitudes are barriers to social change?

Ms Dulude: I would like to ask what specifics you are thinking of.

Mrs. Collins: Do you agree that in a situation of marriage breakdown, despite the marriage breakdown, the rights and responsibilities of those parents should be maintained?

Ms Dulude: Do I believe that the rights and responsibilities should be maintained?

Mrs. Collins: Should they be continued?

Ms Dulude: If you are talking about the right of control, you heard me: I do not agree.

Mrs. Collins: No, I do not mean that. Should both parents continue to have rights and responsibilities? Do you think that conceptually . . . ?

Ms Dulude: Do you mean some rights and some responsibilities?

[Traduction]

que l'autre conjoint. Dans certains cas, la responsabilité en cas d'adultère ou même d'homosexualité peut très bien constituer un facteur important, quoique non déterminant, si l'on cherche à établir lequel est le meilleur parent. Qu'est-ce que vous en pensez?

Mme Dulude: Nous convenons que toute conduite qui pourrait influencer sur l'éducation d'un enfant doit être prise en considération. Nous ne voulons pas que le seul fait d'être homosexuel ou adultère soit pertinent. Il faut juger cas par cas. On ne peut pas établir de règles générales, comme on a pu le constater dans certains jugements, énonçant par exemple qu'un homosexuel doit automatiquement se faire refuser la garde des enfants.

M. Speyer: En effet.

Mme Dulude: Nous sommes d'accord avec vous pour dire qu'une conduite tout à fait pertinente doit être prise en considération.

M. Speyer: Je vous remercie.

Le président: Madame Collins.

Mme Collins: Merci, monsieur le président. Je désire également remercier M^{me} Dulude pour son mémoire.

Je voudrais en revenir au problème de la garde, car c'est une partie de la loi qui me tient particulièrement à coeur. Je tiens à apporter ma contribution dans ce secteur afin qu'on puisse y faire des progrès. Je vais donc vous poser une série de questions et j'aimerais que vous y répondiez.

Tout d'abord, ce Comité comme d'autres a entendu dire que ce qui nuit le plus au changement social et à l'égalité, ce sont les attitudes. Êtes-vous d'accord?

Mme Dulude: Oui.

Mme Collins: Croyez-vous que le gouvernement devrait tenir compte de ces attitudes ou oeuvrer en vue d'un changement là où ces attitudes constituent un obstacle à l'évolution sociale?

Mme Dulude: J'aimerais que vous soyez un peu plus précise.

Mme Collins: Croyez-vous qu'en cas d'échec du mariage, et malgré cela, les droits et les responsabilités des parents devraient être préservés?

Mme Dulude: Vous me demandez si je crois que les droits et responsabilités devraient être préservés?

Mme Collins: Oui, devraient-ils continuer d'exister?

Mme Dulude: Si vous entendez par là le droit de contrôle, j'ai dit que je ne suis pas d'accord.

Mme Collins: Ce n'est pas ce que je veux dire. Est-ce que les deux parents devraient continuer à avoir des droits et des responsabilités? Croyez-vous qu'en théorie . . .

Mme Dulude: Vous voulez parler de certains droits et de certaines responsabilités?

[Text]

Mrs. Collins: Yes.

Ms Dulude: Not necessarily—it could be financial or moral.

Mrs. Collins: Do you agree with the concept that despite marriage breakdown both parents continue to have responsibilities and rights?

Ms Dulude: In theory, yes.

Mrs. Collins: In theory, okay. Do you agree that the state should clearly enunciate that principle and translate that principle into law?

Ms Dulude: It depends what the theory means in practice. It should not be to the detriment of the children.

Mrs. Collins: Okay. I would accept that. What do you think the meaning of custody is? What does that mean to you?

Ms Dulude: Custody is making decisions.

Mrs. Collins: So what does sole custody mean?

Ms Dulude: Sole custody means there is one person who makes the major decisions concerning the children.

Mrs. Collins: Do you think the concept of sole custody is consistent with maintaining the continuing rights and responsibilities of both parents?

Ms Dulude: It can be. For me, the major responsibility of parents is one of providing love; it does not have anything to do with any laws.

Mrs. Collins: I am not sure I would agree with that. I think there is a lot more to it in terms of the responsibilities of parents toward their children.

I guess I have expressed before . . .

Ms Dulude: It should be as the law says, to think of the best interests of the children, and how . . .

Mrs. Collins: Of course, that is right.

Ms Dulude: —this would work in practice. It is dangerous to start from a theory and try to impose it without seeing what effect it would have. We are talking about real live children.

Mrs. Collins: But as a state I think we have to have some view. We have to have a view of society and a view of how we feel about these situations. Then I think you take that view and try to translate it as best you can into laws and policies, which obviously are . . .

Ms Dulude: Yes. In this case . . .

Mrs. Collins: —in the best interests of the children.

Ms Dulude: —the obvious solution would be to try to do things that would foster conditions where both parents would want to have joint custody and would agree. You want the ideal situation, which is where both parents are willing to work together. You have to think of ways to change society in order to arrive at this solution.

Mrs. Collins: Unless we take a leadership role as a government, unless we put in—I do not like the words “joint

[Translation]

Mme Collins: Oui.

Mme Dulude: Pas nécessairement . . . ce pourrait être financier ou moral.

Mme Collins: Convenez-vous que malgré l'échec du mariage, les deux parents continuent d'avoir des droits et des responsabilités?

Mme Dulude: En théorie, oui.

Mme Collins: En théorie, bien. Croyez-vous que l'État devrait clairement énoncer ce principe et le consacrer dans une loi?

Mme Dulude: Cela dépend de ce que devient la théorie dans les faits. Elle ne devrait pas être appliquée au détriment des enfants.

Mme Collins: Bien. J'accepte cette réponse. D'après vous, que veut dire droit de garde?

Mme Dulude: Avoir la garde, c'est prendre des décisions.

Mme Collins: Que veut dire droit exclusif de garde?

Mme Dulude: Cela veut dire qu'une seule personne est responsable des décisions principales touchant les enfants.

Mme Collins: Croyez-vous que le concept du droit exclusif de garde permet la préservation des droits et des responsabilités des deux parents?

Mme Dulude: Ce serait possible. D'après moi, la responsabilité première des parents, c'est de donner de l'amour; cela n'a rien à voir avec la loi.

Mme Collins: Je ne suis pas certaine d'être d'accord. Je crois que les parents ont bien d'autres responsabilités envers leurs enfants.

Je crois avoir déjà dit . . .

Mme Dulude: Cela devrait viser, comme le dit la loi, les meilleurs intérêts des enfants et de la façon . . .

Mme Collins: Evidemment.

Mme Dulude: . . . dont cela se serait appliqué. C'est toujours risqué d'essayer d'imposer une théorie sans chercher à savoir quels effets elle peut avoir. Après tout, il est question d'enfants bien vivants.

Mme Collins: Mais je crois que l'État doit avoir une certaine vision. Il doit avoir une vision de la société et une idée de ce que nous pensons de cette situation. Par la suite on fait de son mieux pour traduire tout cela en lois et en politiques qui sont évidemment appliqués . . .

Mme Dulude: Oui, en l'occurrence . . .

Mme Collins: . . . dans les meilleurs intérêts des enfants.

Mme Dulude: . . . la solution évidente serait d'essayer de susciter le climat le plus propice pour que les deux parents souhaitent la garde conjointe et puissent s'entendre. On recherche la situation idéale, celle où les deux parents sont disposés à travailler de concert. Il faut donc chercher le moyen de changer la société pour aboutir à cette solution.

Mme Collins: Si le gouvernement ne prend pas l'initiative de la garde conjointe, expression que je n'aime pas particulière-

[Texte]

custody" . . . I do not think we have come to the final ways of dealing with this. But unless we put into laws the assumptions of the continuation of rights and responsibilities of both parents, I do not think we are going to foster the change of attitudes in society. I think we have to start with that. I feel strongly about working toward some changes in the legislation that will provide for that, that will state clearly what I feel are our responsibilities in this respect.

Would you be prepared to sit down with other groups that have come before us—non-custodial parents—to see if there is some way you could work out some suggestions that could be put forward to us? I am going to be recommending to the committee that over the summer we continue to do some research in this field, because I feel it is our responsibility to come up with the best possible approach on it. I feel strongly that it is going to be in the best interests of women, the group you represent, if we can come up with a better way of dealing with this issue. I have heard a number of suggestions. Would you be prepared to work together with other groups?

• 1230

Ms Dulude: We are always open, yes.

Mrs. Collins: Okay. That is fine.

The Chairman: Mrs. Finestone, 10 minutes.

Mrs. Finestone: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Reid: On a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Reid.

Mr. Reid: Just for the information of the committee, how long will the committee be sitting this session?

The Chairman: We are supposed to be adjourning immediately, but I thought we would maybe go on until 12.45 p.m., as the questions are still new and relevant.

Mr. Reid: Thank you.

Mrs. Finestone: I am not so sure they are new and relevant. If they are not, you will please rule me out of order.

Mr. Nunziata: All your questions are relevant.

Ms Dulude: I think there is no contradiction with saying that the goal is to recognize that the rights and responsibilities of the parents continue after divorce. But that will not necessarily lead you to a presumption of joint custody.

Mrs. Collins: It may or may not. There may be some other words or some other way of dealing with it, but that is the principle.

Ms Dulude: That is right. You can have the principle without having that specific . . . In fact, I would argue that the specific would go against the principle.

The Chairman: Mrs. Finestone, please.

[Traduction]

ment . . . je ne crois pas que nous ayons trouvé la véritable solution aux problèmes. Si nous ne prévoyons pas déjà dans la loi que les droits et les responsabilités des deux parents continuent d'exister, nous n'allons certainement pas favoriser un changement des mentalités. Il nous faut commencer par là. Je suis convaincue qu'il faut adopter des modifications législatives qui énonceront clairement les responsabilités qui nous incombent à mon avis.

Seriez-vous disposée à rencontrer les représentants d'autres groupements que nous avons entendus—des associations de parents qui n'ont pas la garde des enfants—afin de trouver ensemble des suggestions que vous pourriez nous communiquer par la suite? Je vais recommander au Comité de poursuivre les recherches en la matière au cours de l'été, car je pense que c'est notre responsabilité de trouver la meilleure démarche possible. Je crois fermement que ce sera dans le meilleur intérêt des femmes, du groupe que vous représentez, si nous pouvons trouver une meilleure façon de traiter cette question. J'ai entendu plusieurs suggestions. Seriez-vous prête à coopérer avec d'autres groupes?

Mme Dulude: Oui, nous sommes toujours prêtes à le faire.

Mme Collins: Très bien, c'est excellent.

Le président: Madame Finestone, vous avez dix minutes.

Mme Finestone: Merci, monsieur le président.

M. Reid: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Oui, monsieur Reid.

M. Reid: Pour notre information, jusqu'à quelle heure allons-nous siéger?

Le président: Nous aurions dû lever la séance maintenant, mais comme il y a toujours de nouvelles questions pertinentes, j'ai pensé que nous pourrions poursuivre jusqu'à 12h45.

M. Reid: Merci.

Mme Finestone: Je ne suis pas sûre que mes questions soient nouvelles et pertinentes. Si elles ne le sont pas, je vous prie de les déclarer irrecevables.

M. Nunziata: Toutes vos questions sont pertinentes.

Mme Dulude: À mon sens, il n'y a aucune contradiction à dire que l'objectif consiste à reconnaître que les droits et les responsabilités des parents continuent après le divorce. Mais cela ne conduit pas nécessairement à une présomption de garde conjointe.

Mme Collins: Peut-être bien que non et peut-être bien que oui. Il peut très bien y avoir un autre libellé ou une autre façon de traiter la chose, mais c'est là le principe.

Mme Dulude: En effet. Vous pouvez conserver le principe sans le secours d'une disposition expresse . . . En fait, je dirais que pareille disposition irait à l'encontre du principe.

Le président: Madame Finestone, s'il vous plaît.

[Text]

Mrs. Finestone: Thank you very much. I would like the guidance of the Chair. My confrère has one question. May he ask that one question and then I will go?

The Chairman: Yes. I would propose 10 minutes, and then I thought I would just open it up maybe for 5 in case Mr. Reid has some. Mrs. Collins might have another question as well, and then we will adjourn.

Mrs. Finestone: That is fine.

Mr. Nunziata: Ms Dulude, I think it is obvious at this point that the committee has some very serious concerns with respect to the position of your organization on a number of matters. I hear the concerns from members of all three political parties. I am wondering whether you would be prepared to take this brief back to your organization and rethink your position and perhaps resubmit a brief at the end of the summer, before we begin our clause-by-clause deliberations.

Ms Dulude: Our executive does not meet until September. But as I told you, the positions expressed in there, except for the one compromise, which was adopted by the executive in last year's context, the positions are the ones that are reflected by our annual meeting.

Mr. Nunziata: Are you suggesting then that . . .

Ms Dulude: So those we cannot change until the next annual meeting.

Mr. Nunziata: Okay. So you are suggesting that the position with respect to our legislation is cast in stone and reflected in this brief.

Ms Dulude: There are different levels, depending on which ones you are talking about. Some are executive decisions. Some are annual meeting decisions. None are ever cast in stone. The executive can change its mind and the annual meeting can reverse itself. But the next executive meeting is in September and the next annual meeting is in May.

Mr. Nunziata: In view of the importance of this particular piece of legislation, would you be prepared to call a meeting of the executive to take another hard look at your position, in view of the concerns expressed by members of this committee of all parties?

Ms Dulude: I think that if what you mean . . .

Mr. Nunziata: The only alternative is to dismiss the brief as having very little credibility.

Ms Dulude: I told you that it is based on the resolutions of the executive and of the annual meeting. The fact that you do not agree with the positions—I am sorry—does not lead to the conclusion that it has very little credibility.

Mr. Nunziata: I guess it is that we do not disagree totally. But some of the positions taken would lead one to seriously question whether or not you are truly representing the three million women in Canada that you purport to represent.

Ms Dulude: Most of the positions in there, as I have told you, have been adopted by the executive already. So they are

[Translation]

Mme Finestone: Merci beaucoup. J'aimerais avoir l'opinion du président. Mon confrère veut poser une question. Peut-il le faire et pourrai-je reprendre ensuite?

Le président: Oui. Je propose dix minutes après quoi il restera cinq minutes au cas où M. Reid veut poser une question ainsi que M^{me} Collins peut-être; puis nous levons la séance.

Mme Finestone: C'est très bien.

M. Nunziata: Madame Dulude, il est évident que le Comité se pose des questions très sérieuses à propos de la position de votre organisation sur plusieurs sujets. J'ai entendu les inquiétudes exprimées par les trois partis politiques. Votre organisation serait-elle disposée à reprendre ce mémoire afin de revoir votre position et peut-être de soumettre un autre mémoire à la fin de l'été, avant que nous ne passions à l'examen article par article.

Mme Dulude: Notre bureau ne se réunit pas avant septembre. Je le répète, sauf le compromis adopté par l'exécutif dans le contexte de l'an dernier, les positions exprimées dans ce document sont identiques à celles qui ont été adoptées par notre assemblée annuelle.

M. Nunziata: Dans ce cas-là, est-ce que vous voulez dire . . .

Mme Dulude: Nous ne pouvons donc rien faire avant la prochaine assemblée annuelle.

M. Nunziata: Très bien. Cela veut donc dire que votre position relative à la loi en la matière telle que l'exprime ce mémoire, est coulée dans du béton.

Mme Dulude: C'est selon, car il y a différents niveaux. Certaines décisions relèvent du bureau et d'autres, de l'assemblée annuelle. Rien n'est jamais coulé dans du béton. Le bureau peut changer d'avis tout comme l'assemblée annuelle. Mais la prochaine réunion du bureau est en septembre et la prochaine assemblée annuelle, en mai.

M. Nunziata: Vu l'importance de ce projet de loi, seriez-vous prête à convoquer une réunion du bureau afin de revoir sérieusement votre position à la lumière des préoccupations exprimées par les membres de ce Comité qui représentent tous les partis?

Mme Dulude: Je pense que si ce que vous voulez dire . . .

M. Nunziata: La seule autre possibilité, c'est de rejeter le mémoire comme ayant très peu de crédibilité.

Mme Dulude: Je le répète, il est fondé sur les résolutions adoptées par notre bureau et par notre assemblée annuelle. Je regrette, mais le fait que vous n'approuviez pas ces positions ne signifie pas que le mémoire a très peu de crédibilité.

M. Nunziata: Je présume que nous ne sommes pas totalement en désaccord, mais certaines positions adoptées pourraient mettre en doute le fait que vous représentiez vraiment les trois millions de femmes canadiennes que vous dites représenter.

Mme Dulude: Je répète, la plupart de ces positions ont déjà été adoptées par notre bureau. Elles représentent donc les

[Texte]

representative of the views of the executive. Certainly we will not call a special meeting for this, but what we always do, as soon as a brief is presented, is to send it to the whole executive and their comments are asked. This is automatic. As a matter of fact, we try to do it beforehand, when we can. But as I explained, we are all volunteers.

The Chairman: Excuse me. Mr. Robinson on a point of order.

Mr. Robinson: Briefly, Mr. Chairman, on a point of order, I did want to just make it very clear for the record that Mr. Nunziata in his most recent remarks was speaking, as I am sure he would agree, for himself and certainly not for all members of the committee when he impugned the credibility and so on. I have questions with respect to some aspects of the brief, but I think the record should show that clearly. I would hope that perhaps at the executive meeting in September you might take the opportunity to discuss some of the concerns that have been raised with members of the executive.

• 1235

The Chairman: Mrs. Finestone, please.

Mr. Nunziata: On the same point, Mr. Chairman, I think my words were that some of the positions taken in this brief could lead one seriously to question whether you truly represent your constituency with respect to the positions you are taking.

The Chairman: Now, Mrs. Finestone, would you like to get into your questions?

Mrs. Finestone: Yes, Mr. Chairman. I am of the opinion that NAC is generally very responsible. Knowing Mrs. Dulude, I know she will be reporting back immediately following this meeting, and if there are some changes that would be required I am sure we can anticipate receiving them before we go to clause-by-clause.

I would like first of all to say that I appreciated your underscoring the enforcement and maintenance procedures in Bill C-48. They have been of ongoing concern to me, and I have expressed those concerns from the very outset with the Minister and at the previous hearings. I think we need to have more than just a hopeful direction. I think we need some more concrete kind of process so men or women are not put into a financially difficult position and we have automatic follow-up and the court has the responsibility if the payments are not received and forwarded. Otherwise, you start again a confrontational, unnecessary system. I appreciate that.

I had hoped the Parliamentary Secretary was still here, but in that case I will ask the Chair. Do you know if in the drawing up of this clause in Bill C-48 the U.S. experience was used as background for information? I know the Minister referred specifically to Manitoba and Quebec. Do you know if it was used?

[Traduction]

opinions de ce bureau. Nous n'allons certes pas convoquer une réunion spéciale pour cela, mais ce que nous faisons toujours dès qu'un mémoire est présenté, c'est de le faire parvenir à tous les membres du bureau en leur demandant ce qu'ils en pensent. Cela se fait de façon automatique. En fait, lors que c'est possible, nous essayons de le faire avant la présentation du mémoire. Mais, comme je l'ai expliqué, nous sommes tous des bénévoles.

Le président: Excusez-moi. M. Robinson invoque le Règlement.

M. Robinson: Brièvement, monsieur le président, je tiens seulement à préciser aux fins du compte rendu que dans ses propos, M. Nunziata a exprimé une opinion personnelle et non celle des membres de tout le Comité lorsqu'il a attaqué la crédibilité du mémoire. J'ai les réserves sur certains éléments du mémoire, mais je pense que cela devrait être clair dans le compte rendu. J'espère qu'à la réunion de votre bureau en septembre, vous discuterez de certaines préoccupations qui ont été exprimées.

Le président: Madame Finestone, s'il vous plaît.

M. Nunziata: Sur ce même point, monsieur le président. J'ai dit que certaines positions adoptées dans ce mémoire pourraient mettre en doute le fait que vous représentiez vraiment vos membres en ce qui a trait aux positions avancées.

Le président: Madame Finestone, voulez-vous poser vos questions?

Mme Finestone: Oui, monsieur le président. Je pense que le CAN est généralement très responsable. Connaissant M^{me} Dulude, je sais qu'elle rendra compte à son organisation immédiatement après cette réunion et si des changements sont nécessaires, je suis sûre que nous pouvons nous attendre à les recevoir avant l'examen article par article.

Je me félicite de ce que vous ayez souligné les procédures d'exécution en matière de pension alimentaire, que prévoit le projet de loi C-48. Pour moi, ces procédures ont toujours représenté une préoccupation et, dès le début j'en ai fait part au ministre et j'en ai également parlé lors des audiences précédentes. À mon sens, nous avons besoin d'une disposition impérative. Nous avons besoin d'un processus plus concret de sorte que ni les hommes ni les femmes ne soient mis dans une situation financière difficile. Il faut un suivi automatique et il faut que les tribunaux soient compétents en cas de défaut de paiement. Autrement, on revient à un système de confrontation inutile. Je comprends cela.

J'avais espéré que le secrétaire parlementaire serait encore là, mais je vais m'adresser au président. Savez-vous si l'on s'est basé sur l'expérience américaine pour rédiger cet article du projet de loi C-48? Je sais que le ministre a fait état du Manitoba et du Québec. Savez-vous si c'est le cas?

[Text]

The Chairman: I am sorry, Mrs. Finestone, I do not know the answer to that.

Mrs. Finestone: Then perhaps we could ask our researchers.

The Chairman: Perhaps some of our officials... The officials are indicating that they had considered that.

Mrs. Finestone: It had been considered. I wonder if in our own deliberations before we go to clause-by-clause we might be given the enabled help of looking at some of that U.S. experience so we could understand why it seems to be more effective and if we could perhaps look at our presentation a little differently.

The Chairman: Yes. The Minister will of course come before our committee again, and I as your chairman will drop a note to the Minister just to make sure that your evidence today is brought to his attention so the officials can provide you with that information.

Mrs. Finestone: Thank you very much.

I would like to turn in your brief to pages 4 and 5. I am not going to deal with all the issues. I do not seem to understand particularly first the matter of dealing with clause 11 of Bill C-47. You feel there is not enough strength in the present bill? You wanted to retain something that was in the old bill that you feel should go in clause 11 that relates to women? Is that correct?

Ms Dulude: Yes.

Mrs. Finestone: You feel they are not protected well enough under subclauses 15.(5) and (6) and you have made some very specific proposals for changes in subclause 15.(6).

Ms Dulude: This has been used in very special situations where I understand that there was not much matrimonial property to speak of and the husband had a low income and therefore could not give the wife much in the way of support. They were people in their 50s and older and the only substantial asset the spouses had was the pension plan and, if the husband died, the widow's pension. So the only protection of the wife in the case...

Mrs. Finestone: I know that.

Ms Dulude: —would have been the pension; which disappears if the divorce is granted.

Mrs. Finestone: Not necessarily, because you have pension splitting upon divorce.

Ms Dulude: These are employer-sponsored pension plans.

Mrs. Finestone: Oh, you are talking about under the Pension Benefits Standards Act?

Ms Dulude: Yes.

Mrs. Finestone: All right. Be that as it may then...

Ms Dulude: The same would apply...

[Translation]

Le président: Madame Finestone, je regrette mais j'ignore la réponse.

Mme Finestone: Nous pourrions peut-être demander à nos documentalistes.

Le président: Peut-être que certains de nos fonctionnaires... Les fonctionnaires nous font signe que oui.

Mme Finestone: On en a donc tenu compte. Je me demande si dans nos délibérations, avant que nous ne passions à l'examen article par article, nous ne pourrions pas avoir ces renseignements utiles de l'expérience américaine afin que nous puissions comprendre pourquoi cela semble être plus efficace, et voir si nous pourrions alors envisager les choses sous un autre angle.

Le président: En effet. Bien entendu, le ministre comparaitra de nouveau devant notre Comité. En tant que président je lui enverrai une note l'informant de votre demande d'aujourd'hui afin que ses collaborateurs puissent nous fournir ce renseignement.

Mme Finestone: Merci beaucoup.

J'aimerais passer aux pages 4 et 5 de votre mémoire. Je ne vais pas aborder toutes les questions. Je ne comprends pas vos commentaires concernant l'article 11 du projet de loi C-47. Selon vous, le projet de loi actuel n'est pas assez fort. Vous vouliez conserver certains éléments de l'ancienne loi, éléments qui selon vous devraient être inclus à l'article 11 en ce qui a trait aux femmes. C'est bien cela?

Mme Dulude: En effet.

Mme Finestone: Selon vous, la protection accordée par les paragraphes 15.(5) et (6) est insuffisante, et vous avez fait des propositions d'amendement très spécifiques pour le paragraphe 15.(6).

Mme Dulude: Cette disposition a été appliquée dans des circonstances très spéciales où il y n'y a guère de biens communs et où le revenu du mari est minime, ce qui ne lui permet guère de verser à sa femme des aliments substantiels. Il s'agit de gens dans la cinquantaine et le seul actif important des époux, c'est le fonds Régime de pension et, en cas de décès du mari, la pension de veuve. Donc la seule protection dont dispose l'épouse en cas de...

Mme Finestone: Je le sais.

Mme Dulude: ... aurait été la pension qui disparaît une fois le divorce accordé.

Mme Finestone: Pas nécessairement, car il y a partage de la pension lors du divorce.

Mme Dulude: Je parle du régime de pension parrainé par l'employeur.

Mme Finestone: Oh, vous parlez de la Loi sur les normes de prestation de pension?

Mme Dulude: En effet.

Mme Finestone: Très bien. Quoi qu'il en soit...

Mme Dulude: La même chose s'appliquerait...

[Texte]

Mrs. Finestone: —are you of the opinion that subclause 15.(6) does not cover that adequately? I looked at it and it seemed to me that subclauses 15.(5) and (6) seem to take that into account.

• 1240

I felt there should be an obligation not to use the word "should". We would want to use the word "shall" because it is a far more directive word; "should" is very conditional and theoretic. If the court is ordered that they "shall" recognize, etc., certainly they "shall relieve any economic hardship of the spouse arising from the breakdown of the marriage" and "shall, insofar as is practical, promote". I agree with the promotion of self-sufficiency, but I cannot see where there is a missing link with respect to taking that into consideration as an obligation of the court if you change the word "should" to "shall".

Ms Dulude: The widow's pensions to which I am referring cannot be given under the heading of support, which is what section 15 covers.

Mrs. Finestone: They cannot be given under the question of support?

Ms Dulude: They are not support; they are not something that is owned by the husband. It is something that automatically, under a pension plan, will go to whoever he is married to at the time he dies. So it is not at all addressed in that section . . .

Mr. Robinson: The courts cannot deal with that particular pension, that is right.

Mrs. Finestone: And you were suggesting in your revision that can be done?

Ms Dulude: Considering that this is the only source of financial security for the near future of this woman, who is of a certain age, then it seems like the only solution, hard as it may be, is to deny the husband the divorce because she really needs this widow's pension when he dies.

The Chairman: Mrs. Finestone, I am sorry to have to cut you off, because that is a new point that you have been following up, but we have gone 12 minutes and . . .

Mrs. Finestone: I will just deposit the question then, Mr. Chairman, if I may and will leave it if there is not enough time.

My question concerns cohabitation, as to whether or not one must be under a separate roof, under clause 11—in Quebec you can live under the same roof and file for a divorce. I wonder if this bill means that one may live under the same roof and still be considered separate for the one year, still be eligible for the divorce. That is what I am not sure is clear under clause 11 etc. I would just like clarification of that, but not necessarily at this given moment.

The Chairman: We will take that under advisement and ask the officials to provide us with their view on that statutory, based on the court decisions.

[Traduction]

Mme Finestone: . . . pensez-vous que le paragraphe 15.(6) ne prévoit pas cette situation de façon satisfaisante? Il me semble que les paragraphes 15.(5) et (6) en tiennent compte.

Il devrait être interdit d'utiliser le conditionnel, nous devrions toujours utiliser le mode indicatif car le conditionnel est très théorique. Si la loi ordonne aux tribunaux de prendre en compte, ils remédieront certainement à toutes difficultés économiques que subit l'épouse par suite de l'échec du mariage et favoriseront, dans la mesure du possible, etc. Je suis d'accord qu'il faut favoriser l'indépendance financière, mais je ne vois pas ce qui manque ni quel sera l'effet pour les tribunaux qui doivent en tenir compte si l'on remplace «vise» par «doit».

Mme Dulude: La pensions de veuve ne peut être versée en guise de pension alimentaire, sur laquelle porte l'article 15.

Mme Finestone: Elle ne peut être accordée en guise de pension alimentaire?

Mme Dulude: Il ne s'agit pas de pension alimentaire, c'est quelque chose qui n'appartient pas au mari. En vertu du régime de pension, c'est quelque chose qui ira automatiquement à la personne avec laquelle il est marié au moment de sa mort. Donc, cet article n'aborde pas du tout cet aspect . . .

M. Robinson: En effet, les tribunaux ne peuvent pas statuer sur ce genre de pension.

Mme Finestone: Et vous estimez que ce sera possible grâce à votre amendement?

Mme Dulude: Compte tenu du fait que dans un avenir rapproché, c'est l'unique source de sécurité financière pour cette femme d'un certain âge, il semble que la seule solution, aussi dure soit-elle, consiste simplement à refuser le divorce à son mari parce qu'elle aura vraiment besoin de cette pension de veuve lorsqu'il mourra.

Le président: Madame Finestone, je m'excuse de vous interrompre, car c'est une nouvelle question que vous abordez là, mais nous avons dépassé douze minutes et . . .

Mme Finestone: Si vous permettez, monsieur le président, je vais simplement poser ma question et je m'en tiendrai là s'il n'y a plus de temps.

Ma question porte sur la cohabitation et sur le fait de savoir si les conjoints doivent être séparés aux fins de l'article 11—au Québec on peut vivre sous le même toit et faire une demande de divorce. Je me demande si d'après ce projet de loi, les deux conjoints peuvent vivre sous le même toit tout en étant censés avoir vécu séparément pendant un an et de ce fait, admissibles au divorce. Je ne suis pas sûre que ce soit clair dans l'article 11. Je voudrais des éclaircissements à ce sujet, mais pas nécessairement tout de suite.

Le président: Nous allons en prendre note et demander aux fonctionnaires de nous faire part de leur opinion sur cet aspect d'après les décisions des tribunaux.

[Text]

Mr. Reid, do you have a short question?

Mr. Reid: Thank you, Mr. Chairman. We have all made comment, Ms Dulude, about the problem of joint custody, and perhaps the newness of it to our courts and to this committee. Would you be satisfied if there were some provision to that clause, an amending clause, to the effect that there be an agreement between the parties to sharing this joint custody before joint custody be awarded? I make that comment in the light of the advisory committee yesterday not only saying that there must be agreement, but there must be agreement as to terms.

Ms Dulude: I do not know if you can separate the two. But in principle what you are saying seems . . .

Mr. Reid: The real essence of the disagreement of the committee, if I may put it that way, with your position is that the fathers have come before us and said it is not a question of residence, access or otherwise; it is a question of sharing in the decision-making responsibility with respect to their child, jointly a child of the marriage. I will leave it with you, because I only have a minute left. Madam Finestone picked up the concern I had.

I think there is some inconsistency in your brief. The inconsistencies would be with respect to the principles that both spouses in a marriage should be working toward their independence in all respects. If you take the clause where you point out that if either party filed a statement to the effect that the marriage has broken down . . .

We are working to an end of all those traumas and inconveniences, the things that have made this marriage an incompatible one. A dissolution of marriage should resolve all difficulties between those two spouses. That is why I am disturbed by your addition of a proposed clause including a bar to a marriage, a bar to a divorce. I would even ask you to make comment as to the reasonableness of the inclusion of that proposed paragraph 11.1(a), which you refer to, whereby if the protection of the children is not established a divorce shall not be granted. It is a bar to a divorce. We have mediation and other proceedings for talking about the rights and responsibilities with respect to a child of the marriage, and surely this should not be held against the parents to the degree that they cannot divorce when they both have said it is a marriage breakdown. They should get that matter, that one step at least, resolved and get on with the next one.

• 1245

You are adding another problem by saying that if a pension or for some reason the support or a concern of one of the spouses . . . And most times you are referring to the women. You are saying that if the female spouse, for example, is not aptly looked after for the future, there should be a bar to the marriage. I am asking you, in light of the 1980s and the future, if this is a reasonable position to take.

Ms Dulude: Instead of calling it a contradiction, I would call it an exception to the rule; and I do not think it should be used in other than extreme cases.

[Translation]

Monsieur Reid, est-ce que vous avez une petite question?

M. Reid: Merci, monsieur le président. Madame Dulude, nous avons tous parlé de la garde conjointe et sur la nouveauté que cela constitue pour nos tribunaux et pour ce Comité. Seriez-vous satisfaite si l'on ajoutait un article prévoyant que la garde conjointe sera assujettie à un accord en la matière des deux parties? Je dis cela à la lumière des propos tenus hier par le comité consultatif à savoir que non seulement il doit y avoir un accord, mais que cet accord doit stipuler les conditions.

Mme Dulude: J'ignore si l'on peut séparer les deux, mais en principe, ce que vous dites semble . . .

M. Reid: Si ce Comité désapprouve votre position, c'est que les pères ont comparu devant nous et nous ont dit que ce n'était pas une question de résidence, ou de droit de visite, par exemple, mais du fait de partager la responsabilité décisionnelle à l'égard de l'enfant du mariage. Je ne vous demande pas de répondre car il nous reste à peine une minute. M^{me} Finestone a réitéré la préoccupation que j'avais exprimée.

Il y a des contradictions dans votre mémoire quant au principe voulant que les deux conjoints devraient s'efforcer d'être indépendants à tous les égards. Si l'on prend l'article où vous dites que si l'un ou l'autre conjoint dépose une déclaration selon laquelle il y a eu échec du mariage . . .

Nous voulons mettre fin à tous ces traumatismes et ces inconvénients, à tout ce qui a fait que ce mariage était incompatible. Une dissolution du mariage devrait résoudre toutes les difficultés entre ces deux époux. Voilà pourquoi je ne saurais souscrire à votre proposition d'ajouter une clause prévoyant un cas d'interdiction du mariage, d'interdiction du divorce. Je vous demanderais même de me dire s'il est raisonnable d'inclure votre projet d'alinéa 11.1(a) prévoyant que le divorce ne sera pas accordé si la protection des enfants n'est pas acquise. C'est une interdiction du divorce. Nous avons la médiation et d'autres procédures pour discuter des droits et responsabilités à l'égard des enfants du mariage et cela ne devrait certes pas être invoqué contre les parents au point de leur interdire de divorcer lorsque les deux ont reconnu l'échec du mariage. Ils devraient au moins régler cette question, cette étape et passer à la suivante.

Vous ajoutez un autre problème en disant que si une pension ou pour une raison quelconque la pension alimentaire ou une inquiétude de l'un des conjoints . . . et dans la plupart des cas vous parlez de la femme. Par exemple, vous dites que si la subsistance de l'épouse n'est pas assurée dans l'avenir, on devrait interdire le mariage. Je vous demande si c'est là une position raisonnable adoptée pour les années 1980 et pour l'avenir.

Mme Dulude: Au lieu de parler de contradiction, je dirais que c'est une exception à la règle et je ne pense pas qu'il y ait lieu de l'appliquer sauf dans les cas extrêmes.

[Texte]

Mr. Reid: How do we set that out? You are calling for a bar to the divorce.

Ms Dulude: The only case dealing with wives that I know of is the one I have told you about. You might be dealing with a 60-year-old housewife whose husband is 65 and wants a divorce. He cannot pay any support or it will die with him if he does, and there is only the pension. I would call a case like that an extreme case.

Mr. Reid: I have a supplementary question, Mr. Chairman. I know we are already past the time period.

Let us assume for the moment that it was the female spouse in this marriage who was the dominating spouse from the point of view of cause for marriage breakdown. It always takes two, but let us assume that she was the dominating reason for the marriage breakdown. Let us also assume that she was the homemaker and was not out in the workforce earning a living for herself. Are you then saying that in this instance, when you talk in terms of continued support, the agreement—by reason of your opposition to a limitation period—to be entered into is one whereby the other spouse will continue to support this spouse, as a result of this dissolution of marriage, for the rest of her life?

Ms Dulude: Are you talking about elderly couples?

Mr. Reid: No, I am talking about the couples to a marriage in a divorce proceeding who are faced with no limitation period, faced with your principle of each being a sustaining independent member, being bars to a dissolution of marriage—or alternatively, entering into an agreement that would keep that spouse in some system of comfort for the rest of his or her life.

Ms Dulude: I cannot hear everything you say because of the distance, but we are not against time-limited orders and we do not ask that the section whereby they are allowed disappear. What we are against is that when they come to the end of the limit, she is able to come back to the court and have this extended if necessary. I think that is a very important distinction. In the cases where we support the . . . For us the principle of self-sufficiency is the main one; we see the others as exceptions, and they would have to be cases of dependency created by a very long-term relationship where she exercised the function of a housewife while he earned a living, or young children, or disabled persons.

• 1250

We are quite restrictive in the cases where we would maintain support. Except in the case of the long-term housewife, and possibly the disabled one, we would not generally support continuing a forever type of order.

The Chairman: Thank you. I would like to close at this point. We will stand adjourned until 3.30 p.m. today in this same room. Thank you, Ms Dulude and Ms Hughes-Geoffrion, for your time.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

M. Reid: Comment l'établir? Vous demandez une interdiction de divorce.

Mme Dulude: Le seul cas que je connaisse et qui vise les femmes c'est celui dont je vous ai parlé. Il peut s'agir d'une ménagère de 60 ans, dont le mari de 65 ans veut divorcer. Il n'est pas en mesure de lui verser une pension alimentaire et elle n'a plus rien s'il meurt. Tout ce qu'il reste, c'est la pension. Dans un tel cas, je dirais que c'est un cas extrême.

M. Reid: Monsieur le président, j'ai une question complémentaire. Je sais que nous avons déjà dépassé le temps prévu.

Supposons pour un instant que l'épouse soit le conjoint dominant et la cause de l'échec du mariage. Cet échec ne peut être causé par un seul conjoint, mais supposons qu'elle en soit la cause principale. Supposons aussi qu'elle soit ménagère et ne fasse pas partie de la population active. Dans ce cas-là est-ce que vous dites, lorsque vous parlez de soutien continu, que l'accord à être conclu—étant donné votre opposition à une période limitée—force l'autre conjoint à assurer une pension alimentaire pour le restant de sa vie à la suite de la dissolution du mariage?

Mme Dulude: Parlez-vous de couples âgés?

M. Reid: Non, je parle de couples en instance de divorce qui sont aux prises avec une période indéfinie, avec ce principe selon lequel chaque conjoint est indépendant, ce qui empêche la dissolution du mariage—ou bien ils doivent conclure un accord en application duquel l'avenir matériel d'un conjoint est assuré pour le restant de sa vie.

Mme Dulude: Je n'entends pas tout ce que vous dites à cause de la distance, mais nous ne sommes pas contre des ordonnances limitées dans le temps et nous ne demandons pas l'abrogation de l'article prévoyant de telles ordonnances. Ce que nous voulons, c'est qu'à la fin de la période elle puisse s'adresser de nouveau à la cour et demander une prolongation au besoin. Je pense que c'est une distinction très importante. Dans les cas où nous appuyons . . . Pour nous, le principe fondamental c'est celui de l'autosuffisance, nous voyons les autres comme étant des exceptions et il devrait s'agir de cas de dépendance découlant d'une relation de longue date, pendant laquelle elle a exercé les fonctions de ménagère alors qu'il gagnait la vie du couple, ou de cas où il y a de jeunes enfants ou des personnes handicapées.

Les cas où nous maintiendrions la pension alimentaire sont très limités. Sauf les cas où l'épouse a été une ménagère pendant très longtemps, où elle est une personne handicapée, généralement nous ne serions pas en faveur d'une ordonnance permanente.

Le président: Merci. Nous allons nous en arrêter là. La séance est levée jusqu'à 15h30 aujourd'hui dans la même pièce. Merci, madame Dulude et madame Hughes-Geoffrion.

La séance est levée.

[Text]

AFTERNOON SITTING

• 1548

The Chairman: I call this meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-47, an Act respecting divorce and corollary relief. We are on clause 2.

On clause 2—*Définitions*

The Chairman: We have two groups of witnesses this afternoon. We have a delegation from the Fathers for Equality in Divorce, Montreal, headed by Mr. Brian Demaine; and a delegation from FATHERS, Alberta, headed by Mr. Theron Craig, a co-chairman. I propose that both groups will give their evidence and then we will get into questioning.

Mr. Demaine, perhaps you could introduce your fellow delegates, and then make your statement. We will the proceed with the Alberta group.

Mr. Brian Demaine (Co-Director, Fathers for Equality in Divorce, Montreal): Thank you, Mr. Chairman. Joseph Blain and Tom Huston are accompanying me today, representing Fathers for Equality in Divorce.

Before I start, I must say that there was a small mixup about the meeting with the subcommittee on Equality Rights in Montreal. We felt that the Vice-Chairman was not present, but this was not so.

• 1550

I have sent a letter explaining the misunderstanding, and I will send a copy of this letter to all members, to the effect that Mr. Cadieux was not involved in a remark from the committee that we felt was worrying. But it has all been resolved. I sent a letter to Mr. Cadieux, with a copy to yourself.

The Chairman: Is that satisfactory to you, Mr. Cadieux?

Mr. Cadieux: Yes. I appreciate the rectification of the facts. I am vice-chairman of the standing committee and not vice-chairman of the subcommittee, before which you appeared. So I was not there.

Mr. Demaine: You must forgive a newcomer to hearings of this nature, because as a new group we misunderstood the situation.

Mr. Cadieux: I accept the apology. Thank you.

The Chairman: Mr. Demaine, would you kindly proceed with your statement, then?

Mr. Demaine: Mr. Chairman, there is a visible minority group in Canada today whose members are very, very angry at the gross injustice being done them in the very courts of this land. This injustice was perpetrated by Canadian judges in 1985 limiting men's contact with their own children to, in most cases, every second weekend; denying fathers decision input regarding their children's lives, and ultimately so angering and alienating tens of thousands of law-abiding Canadian fathers

[Translation]

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Nous en sommes à l'article 2.

Article 2—*Définitions*

Le président: Nous avons cet après-midi deux groupes de témoins. Il y a une délégation de Montréal, *Fathers for Equality in Divorce*, conduite par M. Brian Demaine; et une délégation représentant *FATHERS*, Alberta, conduite par M. Theron Craig, vice-président. Je suggère que les deux groupes nous fassent d'abord leur exposé et que nous passions ensuite aux questions.

Monsieur Demaine, pouvez-vous nous présenter les autres membres de votre délégation, puis nous faire votre déclaration. Nous passerons ensuite au groupe de l'Alberta.

M. Brian Demaine (co-directeur, *Fathers for Equality in Divorce, Montréal*): Merci, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui par MM. Joseph Blain et Tom Huston, qui représentent *Fathers for Equality in Divorce*.

Avant de commencer, je voudrais tirer au clair un petit malentendu qui a eu lieu lors de la visite du Sous-comité des droits à l'égalité à Montréal. Nous pensions que le vice-président était absent, mais ce n'était pas le cas.

J'envverrai copie à tous les membres du Comité de la lettre expliquant que M. Cadieux n'était en aucune façon concerné par la remarque du Comité qui nous a paru inquiétante. Mais tout cela est maintenant réglé. J'ai écrit à M. Cadieux et je vous en ai fait tenir copie.

Le président: Êtes-vous satisfait, monsieur Cadieux?

M. Cadieux: Oui. J'apprécie la mise au point. Je suis vice-président du Comité permanent et non du Sous-comité devant lequel vous avez comparu. C'est ce qui explique que je n'étais pas présent.

M. Demaine: Vous pardonneriez aux néophytes que nous sommes d'avoir mal compris la situation.

M. Cadieux: J'accepte vos excuses. Merci.

Le président: Monsieur Demaine, voulez-vous bien faire votre déclaration?

M. Demaine: Monsieur le président, il existe au Canada un groupe minoritaire dont les membres sont furieux de l'injustice flagrante dont ils sont victimes devant les tribunaux du pays. Cette injustice est perpétrée en 1985 par les juges canadiens qui n'autorisent les pères à voir leurs enfants que toutes les deux fins de semaine dans la plupart des cas, qui les prive de leurs droits de participer aux décisions concernant leurs enfants et qui, enfin, irrite et aliène des dizaines de milliers de

[Texte]

that they have become deeply contemptuous of the legal profession, of judges, and of the law of the land.

For Canadian society or even members of this committee any longer to dismiss Canadian males as some sort of last minority would be at once profoundly sexist and dangerous. We all, as citizens, are charged to eradicate racism, sexism, bigotry, and systemic discrimination from Canadian society and its courts, not in 10 or 20 years, but now in 1985, and I suggest to this crucially important committee that it will not, in any of its travels and hearings, hear any more extensive and blatant examples of overt discrimination in this democracy than of the prejudice against divorced fathers in Canada today.

I said at the outset that this minority group contains many very angry men. Let me explain. I am sure at every meeting of divorced men's groups across North America today deep anger and outrage, even hints and warnings of terrible consequences caused by sexist court decisions, are expressed by males.

Mr. Kaplan: Mr. Chairman, on a point of order, I am sorry to do this in the middle of a presentation, but Bill C-27 has just been called in the House, and I am our party's spokesman on it, so I want to apologize for having to leave. Mr. Nunziata is here, and I am glad to have the brief.

Mr. Demaine: Very good.

Mr. Kaplan: I hope you will comment on the adequacy of the provisions of the bill from your point of view.

Mr. Demaine: We hope Canadian men will be protected equally.

I said at the outset that this minority group contains many very angry men. Let me explain. I am sure at every meeting of divorced men's groups across North America today deep anger and outrage, even hints and warnings of terrible consequences caused by sexist court decisions, are expressed by males. You will agree that this rage is as appropriate as that felt by Canadians of Japanese origin in the 1940s, or that expressed by women today about sexual harassment. As the June 1985 issue of *Psychology Today* says:

These men are furious. They develop an intense hatred of the legal system, by which they feel they have been victimized.

In our North American society, men are the losers of last resort in divorce. Since divorce with children does not work, in that the divorcing mother and father can no longer live together and can no longer live as cheaply as can a family under one roof, one former partner and parent has become

[Traduction]

pères respectueux de la loi au point où ils n'éprouvent plus qu'un profond mépris pour les avocats, les juges et les lois du pays.

Il serait extrêmement sexiste et dangereux que la société canadienne, et même les membres de ce Comité, continuent à traiter les hommes canadiens comme une sorte de «dernière minorité». Nous avons tous la responsabilité, en tant que citoyens, de supprimer le racisme, le sexisme, l'intolérance et la discrimination systémique dans la société canadienne et dans ses tribunaux. Non pas dans dix ou vingt ans, mais dès 1985, et je crois pouvoir dire au Comité, qui remplit une mission essentielle, qu'il ne recueillera pas au cours de ses voyages et de ses audiences d'exemples plus nombreux et plus flagrants de discrimination déclarée dans cette démocratie que ceux qui témoignent des préjugés dont sont victimes les hommes divorcés au Canada aujourd'hui.

J'ai dit au début que ce groupe minoritaire était formé d'un grand nombre d'hommes en colère. Laissez-moi vous expliquer ce que j'entends par là. Je suis sûr qu'à chaque réunion de groupes de divorcés en Amérique du Nord aujourd'hui, les hommes donnent libre cours à la colère et à l'irritation profonde qu'ils ressentent, et vont jusqu'à faire des mises en garde contre les conséquences terribles que pourraient entraîner les décisions sexistes que rendent les tribunaux.

M. Kaplan: Un rappel au Règlement, monsieur le président. Je suis désolé de devoir interrompre cet exposé, mais l'on vient d'ouvrir le débat sur le projet de loi C-27 à la Chambre, et je suis le porte-parole de mon parti; je suis donc obligé de m'en aller. M. Nunziata sera ici, et je suis heureux d'avoir une copie de votre exposé.

M. Demaine: Très bien.

M. Kaplan: J'espère que vous nous ferez savoir si les dispositions du projet de loi vous paraissent adéquates.

M. Demaine: Nous espérons que la loi offrira une protection égale aux hommes canadiens.

J'ai dit au début que ce groupe minoritaire était formé d'un grand nombre d'hommes en colère. Laissez-moi vous expliquer ce que j'entends par là. Je suis sûr qu'à chaque réunion de divorcés en Amérique du Nord aujourd'hui, les hommes donnent libre cours à la colère et à l'irritation profondes qu'ils ressentent, et vont jusqu'à faire des mises en garde contre les conséquences terribles que pourraient entraîner les décisions sexistes rendues par les tribunaux. Vous conviendrez avec moi que cette rage est aussi justifiée que elle qu'éprouvaient les Canadiens d'origine japonaise dans les années 40, ou que celle que ressentent les femmes aujourd'hui à propos du harcèlement sexuel. Comme on peut le lire dans le numéro de juin 1985 de «Psychology Today»:

Ces hommes sont furieux. Ils nourrissent une haine intense à l'égard du système judiciaire dont ils se sentent les victimes.

En Amérique du Nord, ce sont les hommes qui sont les perdants dans les causes de divorce. Lorsqu'on a des enfants, il est très difficile de divorcer puisque le père et la mère ne pouvant plus vivre aussi économiquement que peut le faire une famille vivant sous le même toit, c'est un des ex-partenaires et

[Text]

stereotyped as the one targeted to absorb the brunt of the loss. Ludicrously enough, this choosing of which parent must be detached from the family, must lose his or her residence, must remit money to maintain the lifestyle of the other, and must suffer a drastic reduction in contact with the children of the marriage has, in North America, been made on the basis of gender. The Canadian male simply and only because he is a male has been singled out as the loser of last resort in divorce.

• 1555

If the full spirit of section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms is fearlessly instilled into the final version of Bill C-47, the Canadian divorce law will at last be cleansed of its most outrageously anti-male legislation still extant and all Canadians will be far more equal than they are today.

Every day that Canadian judges sit, new family catastrophes are caused, not by the wording of our laws—our laws have been nominally degendered—but rather, either by benighted judges blinkered in their prejudices that somehow mothers are the better parents, or even more damning, in case after case after case, by a vandalizing and self-serving system, looting males to create years of hatred, bitterness, and financial and emotional warfare for the sake of financial gain.

Shakespeare said it in *King Henry VI*: First, hang all the lawyers. Unfortunately, such an easy solution to the end of the battleground mentality in Canadian custody cases might be technically illegal.

Seriously speaking, we appeal to this committee to exert its full influence at least to diminish the havoc caused every day in divorcing men's and women's lives and in the lives of their children by the intruding of such an obviously inappropriate profession with its vested interest in dealing in discord and litigation. Save us all from lawyers. Get them out of and away from divorce scenarios, and replace them with quick, free, unbiased, compulsory negotiation by skilled divorce mediators.

How much longer must we so often read in our Monday newspapers of some desperate and distraught man, forced out of his home, denied access to his children, badly hurt by his former best friend and her lawyer, massacring his children, his estranged or former wife, and killing himself in a mind-numbing act? Who is responsible for pushing an otherwise decent man into such a hopeless position? Where was the caring, unbiased judge? Why was a lawyer let loose to take so much from him, and why did he not have access to a government-funded support group for men that could have given him some hope of fighting for his inalienable rights as a parent? Let us ask ourselves these questions every time we hear of such tragedies. Men must not every be persecuted like this again.

Why does Canada find itself so far behind, so backward, among advanced western democracies in sexual equality and

[Translation]

parents qui doit faire les frais. Fait assez ridicule, en Amérique du Nord, c'est le sexe qui détermine le choix du parent qui doit quitter sa famille, perdre sa résidence, fournir l'argent nécessaire pour permettre aux autres de maintenir leur train de vie, et qui devra passer considérablement moins de temps avec ses enfants. Le Canadien est perdant dans les causes de divorce, du seul fait qu'il est un homme.

Si l'esprit de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés est courageusement respecté dans la version finale du projet de loi C-47, la Loi canadienne sur le divorce sera enfin débarrassée des plus scandaleuses mesures discriminatoires qui existent encore contre les hommes et les Canadiens seront beaucoup plus égaux devant la loi qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Chaque fois qu'un juge canadien entend une cause, de nouvelles catastrophes surviennent, non pas à cause du libellé de nos lois—celles-ci étant rédigées en termes neutres, pour la forme—mais à cause de juges ignorants et convaincus, pour une raison ou pour une autre, que la mère est le meilleur parent ou, pis encore, comme cela arrive si souvent, parce que le système permet à des avocats sans scrupules et égoïstes de fomenter la haine et l'amertume, d'encourager les discordes et les rivalités financières, dans le seul but de s'enrichir sur le dos des hommes divorcés.

Shakespeare l'a dit dans le *Roi Henri VI*, il faut d'abord pendre tous les avocats. Malheureusement, cette solution facile à l'attitude belliqueuse qui caractérise les procès en vue d'obtenir une ordonnance de garde, est sans doute techniquement illégale!

Plaisanteries à part, nous demandons au Comité d'user pleinement de son influence pour au moins réduire les dégâts que causent chaque jour les avocats dans la vie des hommes et des femmes divorcés, et dans la vie de leurs enfants, puisque leur intérêt est de fomenter la discorde et les conflits. Gardez-nous des avocats. Retirez-leur les causes de divorce et remplacez-les par des médiateurs compétents, capables d'entreprendre les négociations rapides, gratuites, objectives et obligatoires.

Pendant combien de temps encore devons-nous lire dans les journaux du lundi, l'histoire d'un homme désespéré et désespéré qui, obligé de quitter sa maison, empêché de voir ses enfants, blessé par son ex-ami et son avocat, massacre ses enfants, son ex-épouse et s'enlève la vie dans un moment de folie? Qui est responsable d'avoir poussé un homme, tout à fait comme il faut, dans une situation aussi désespérée? Où était le juge bienveillant et objectif? Pourquoi a-t-on laissé un avocat enlever tant de choses à cet homme, et pourquoi cet homme n'a-t-il pas eu l'aide d'un groupe de soutien financé par le gouvernement qui aurait pu l'aider à défendre ses droits inaliénables de parent? Il faut se poser ces questions chaque fois que l'on entend parler de tragédies de ce genre. Il ne faut plus que les hommes soient persécutés ainsi.

Pourquoi le Canada accuse-t-il en matière d'égalité sexuelle dans le divorce un tel retard par rapport aux autres démocraties?

[Texte]

divorce? The fault does not lie in the letter of our laws, which have been purged of sex typing or gender references. It is said, too, that the Soviet Union has the world's finest human rights charter. Why, then, are Canadian males so systematically denied equal rights in divorce and child custody and child support? All the evidence points to two culprits: hopelessly biased judges throughout the judiciary, and at a far lower level, that hired tough and pin-stripe, leaving so many devastated parents and children behind. Oh, that justices were blind! Oh, that we might follow Shakespeare's advice!

Equality in divorce for men: What must be done? Hon. members of this committee, the solution to these glaring inequities in Canadian family law is simple: Give us equality. Please act to reform the still very inherently sex-biased bill to give the very same force to complete fairness to both parents. The specific solution to bring about the primary goal of our Montreal-based Fathers for Equality in Divorce is best expressed by the Winnipeg-based Fathers Association to Have Equal Rights. This group of fathers, like ours and others in Canada, seeks to assist fathers in obtaining equal rights in custody disputes and family law; to encourage the development of conciliation, arbitration and mediation services to settle custody disputes; to provide divorced and separated fathers with a self-help group, and to correct the bias against fathers in custody decisions; and most importantly, to promote legal and physical joint custody as being in the best interest of the children.

It is saddening to note that eight years have past by since the Law Reform Commission of Canada advocated that Parliament endorse through legislation the principle that one parent is not to be preferred as the custodial parent on the basis of sex. Custody of a child is entrusted to a particular individual and not to a representative of popular conceptions about what a man or woman is supposed to be capable of doing or ought to do. Sexual stereotypes are irrelevant in determining the individual capacity of a parent to love, care for and raise a child.

Instead of this excellent solution, we were very disillusioned to see a one-sided collection agency bill which gives little relief to those thousands of fathers tormented by visitation games played by their ex-wives but, on the other hand, devotes the full might of the state apparatus to tracking down non-supporting fathers too. As one high-ranking nomenclature of one of the national women's councils exhorted on CBC Radio: "Haul them off to jail if they do not pay". While some women still think this way about men, Freud's theories will never die.

[Traduction]

ties occidentales évoluées? Ce ne sont pas les lois, débarrassées de toute référence au sexe, qui sont responsables. On dit aussi que l'Union soviétique a la meilleure charte des droits de la personne au monde. Pourquoi alors les hommes canadiens sont-ils systématiquement privés de leurs droits à l'égalité lorsqu'il s'agit de divorces, de pensions alimentaires et de garde des enfants? Tout semble indiquer que les deux coupables sont, d'une part, ces juges désespérément partiels et, d'autre part, à un niveau bien inférieur, ces hommes de main en complets rayés qui laissent derrière eux tant de désarrois humains. Ah, si la justice pouvait être aveugle! Ah, si nous pouvions suivre les conseils de Shakespeare!

Egalité des hommes dans le divorce: Que devons-nous faire? Mesdames et messieurs les membres du Comité, pour réparer ces injustices criantes du droit canadien de la famille, il existe une solution très simple: donnez-nous l'égalité! Nous vous prions d'adopter des modifications à ce projet de loi qui reste foncièrement sexiste pour que les deux parents soient traités sur un pied d'égalité. Le moyen précis qui permettrait d'atteindre l'objectif premier de notre groupe de Montréal, *Fathers for Equality in Divorce* a été très bien exprimé par le groupe de Winnipeg, *Fathers' Association to Have Equal Rights*. Ce groupe de pères, tout comme le nôtre et d'autres au Canada, veut aider les pères à obtenir l'égalité des droits en matière de garde des enfants et de droits de la famille; favoriser la création de services de conciliation, d'arbitrage et de médiation pour régler les problèmes de garde d'enfants; constituer un groupe d'auto-assistance à l'intention des pères divorcés et séparés; faire cesser la prévention des tribunaux contre les pères dans les causes de garde d'enfants; et, surtout, favoriser du point de vue tant juridique que matériel, la garde partagée, dans l'intérêt des enfants.

Nous sommes déçus de voir que rien n'a été fait depuis 8 ans, c'est-à-dire depuis que la Commission de la réforme du droit du Canada a proposé que le Parlement adopte, par voie législative, le principe suivant lequel un parent ne doit pas être préféré à l'autre et se voir confier la garde des enfants en raison de son sexe. La garde d'un enfant est confiée à une personne en particulier et ne doit pas refléter la conception qu'a en général la population de ce qu'un homme ou une femme est supposé être capable de faire ou doit faire. Il faut faire fi des stéréotypes sexuels pour déterminer la capacité individuelle d'un parent d'aimer et d'élever un enfant.

• 1600

Nous avons été très déçus de constater que loin de s'inspirer de cette excellente solution, le projet de loi ne prévoit en fait qu'une agence de recouvrement partial sans rien prévoir pour soulager les milliers de pères tourmentés par ce jeu des visites que mènent leurs ex-femmes. En revanche il donne l'État pleins pouvoirs pour retrouver les pères qui ne paient pas leur pension alimentaire et pour, comme le clamait à une émission de radio du réseau anglais de Radio-Canada l'une des chefs de file de la nomenclature du Conseil national des femmes: «tous les mettre en prison s'ils ne paient pas». Tant que des femmes auront cette idée des hommes, les théories de Freud ne mourront pas.

[Text]

If our judicial system marginalizes men, it should not expect them to pay support.

Fathers for Equality in Divorce recommends in the strongest terms to this committee today that there is one and only one inevitable key to alleviating the hostility of divorce. Joint legal and physical child custody must not wait another 15 years.

On January 1, 1980, California enacted the following:

4600. (a) The Legislature finds and declares that it is the public policy of this state to assure minor children of frequent and continuing contact with both parents after the parents have separated or dissolved their marriage, and to encourage parents to share the rights and responsibilities of child rearing, in order to effect this policy . . .

(b) Custody should be awarded in the following order of preference according to the best interests of the child:

(1) To both parents jointly pursuant to Section 4600.5 or to either parent. In making an order for custody to either parent, the court shall consider, among other factors, which parent is most likely to allow the child or children frequent and continuing contact with the noncustodial parent, and shall not prefer a parent as custodian because of that parent's sex.

This is the heart of what we are saying. We want a positive enforcement, as opposed to a negative enforcement, to decide the sole custody parent if necessary.

The court, in its discretion, may require the parent to submit to the court a plan for the implementation of the custody order.

It must be noted that, if joint custody is impossible because of the incompatibility of the former spouses, then the man must no longer automatically be made the expendable parent. If the spirit of equality of persons is to be respected in such situations, then custody must be awarded to the better parent in his or her own right; that is, to the parent who, by dint of better education, better income, maturity, residence, quality time available to raise the children, and, most importantly, the one who can best show that he or she can guarantee unhindered access to the non-custodial parent, possesses the likeliest qualities to benefit the divorced family. The "better" parent in non-joint-custody divorces should not be created by proxy but should be chosen on his or her own merits.

We must stress the absolute necessity for the Minister of Justice to curb and control the negative effect of the legal industry on divorcing families. Letting lawyers meddle in divorce is tantamount to letting the wolves in with the chickens. In the 1970s Canadian lawyers took in an estimated \$500 million—these are the figures from Mr. Crosbie himself—from divorcing men and women who could ill afford such burdens. Again, protect us from lawyers and give us trained,

[Translation]

Si notre système judiciaire marginalise les hommes, il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils versent des pensions alimentaires.

L'Association *Fathers for Equality in Divorce* fait savoir au Comité dans les termes les plus fermes qu'il n'y a qu'un seul moyen d'apaiser l'hostilité dans les cas de divorce. N'attendons pas encore 15 ans avant d'adopter le principe de la garde partagée, tant juridique que matérielle.

Le 1^{er} janvier 1980, l'État de la Californie a adopté la disposition suivante:

4600. a) L'Assemblée législative déclare que l'État de la Californie a pour politique d'assurer aux enfants mineurs un contact fréquent et constant avec les deux parents après la séparation ou le divorce. La politique vise également à encourager les parents à se partager droits et responsabilités en ce qui a trait à l'éducation des enfants . . .

b) la garde doit être confiée de préférence, dans l'intérêt de l'enfant:

(1) Aux deux parents, conformément à l'article 4600.5, ou à l'un ou l'autre. Lorsque le tribunal émet une ordonnance de garde à l'un ou l'autre des parents, il doit, entre autres choses, se demander quel parent est le plus susceptible de permettre à l'enfant ou aux enfants un contact fréquent et continu avec le parent qui n'a pas la garde et ne doit pas préférer un parent à l'autre en raison de son sexe.

C'est exactement ce que nous demandons. Nous voulons une application positive, plutôt qu'une application négative, lorsqu'il est nécessaire de confier la garde de l'enfant à un seul parent.

Le tribunal peut, à sa discrétion, demander au parent de lui présenter un plan d'application de l'ordonnance de garde.

Il faut noter que s'il est impossible d'accorder la garde partagée en raison de l'incompatibilité des ex-conjoints, l'homme ne doit pas automatiquement faire les frais de la situation. Dans de tels cas, si l'on veut respecter le principe de l'égalité des droits, la garde des enfants doit être confiée aux parents, père ou mère qui est le mieux en mesure de s'en charger, c'est-à-dire à celui qui, de par son instruction, son revenu, sa maturité, sa résidence, et le temps qu'il peut consacrer aux enfants possèdent les qualités les plus profitables à la famille divorcée et, encore plus important, à celui qui peut le mieux faire la preuve qu'il peut garantir un accès sans entrave qu'un parent qui n'a pas la garde des enfants. Le parent «le mieux qualifié» dans les cas de garde non partagée ne doit pas être déterminé, «par procuration» mais plutôt choisi pour ses qualités.

Nous soulignons également que le ministre de la Justice doit absolument parer aux effets néfastes des hommes de loi sur les familles divorcées. Permettre aux avocats de s'ingérer dans les cas de divorce, c'est faire entrer le loup dans la bergerie. Dans les années 70, les avocats canadiens ont récolté environ 500 millions de dollars d'hommes et de femmes divorcés qui n'avaient pas les moyens d'assumer un tel fardeau. Encore une fois, nous vous demandons de nous protéger des avocats et nous donner accès à des médiateurs compétents et impartiaux.

[Texte]

unbiased mediators with powers of binding arbitration in divorce and custody disputes.

There are now some 80,000 tinder-boxes, created in Canada's divorce courts every year. Why do so many of them become such awful fires, hurting so many children and parents and grandparents?

To sum up, a great number of Canadian men are rightfully angry and contemptuous of the patently anti-male divorce business in Canada today. A ground swell of moderate and radical action groups is appearing in cities across the country. In the weekly meetings of our Fathers For Equality in Divorce group the moderates are planning a year of recruitment and nation-wide organization, with an Ottawa convention in the spring of 1986. One of our goals, incidentally, is two by 1987, obtained government funding amounting to 1% of that given women's organizations.

• 1605

Members of the Committee on Justice and Legal Affairs, men are embarking on a crusade for complete equality with women. Thanks to the successes of feminism, thousands of men are benefitting from the breaking down of old sexual stereotypes of being simply the breadwinner, of supporting a dependent wife, of being a distant, patriarchal figure. They are discovering a more easily borne but still proud masculinity, and one truth they are realizing is that given an equal chance they can raise children as well as women can. Men in Canada have in great measure responded very positively to women's rightful demands for equality in the workplace, in the professions, in pensions, in personal security and in many other areas. Women, however, cannot achieve equality in an unequal society.

Canadian men will fight for equality in divorce, in child custody and in child support. The members of this committee are dedicated to significantly easing the oftentimes terrible bitterness and inequality in many divorces involving children in Canada today and in the future. Men in this country must be given the same rights and chances in the all important area of family law and divorce. Men must be given equality within marriage and divorce, with women. And Bill C-47 must, with your earnest help, be significantly changed to give Canadian men equality in divorce and child custody now.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Mr. Blain or Mr. Huston, do you have an opening comment that you would like to make before we move on to the Alberta group? Go ahead, Mr. Blain.

Mr. Joseph Blain (Member of Fathers for Equality in Divorce—Montreal): Thank you, Mr. Chairman. I would also like to thank the members of the committee for being so

[Traduction]

investis d'un pouvoir d'arbitrage exécutoire dans les cas de divorce et de garde d'enfants.

Tous les ans, les tribunaux doivent juger environ 80,000 cas de divorce explosifs. Pourquoi permet-on que tant d'entre eux ravagent les vies d'enfants de parents et de grands-parents?

Bref, un grand nombre d'hommes canadiens sont à juste titre furieux et dégoûtés de voir qu'aujourd'hui au Canada, les tribunaux sont ouvertement contre les hommes dans les cas de divorce. De nombreux groupes d'action modérés et radicaux se forment dans les villes à travers le pays. Lors de leurs réunions hebdomadaires, les modérés de notre association planifient une année de recrutement et d'organisation au niveau national en vue de la tenu d'un congrès à Ottawa au printemps de 1986. L'un de nos objectifs, soit dit en passant, est d'obtenir du gouvernement, d'ici 1987, un financement équivalant à 1 p. 100 des fonds accordés aux organisations féminines.

Mesdames et messieurs, les membres du Comité de la justice et des questions juridiques, les hommes entreprennent aujourd'hui une croisade pour l'égalité complète avec les femmes. Grâce aux succès du féminisme, des milliers d'hommes profitent de l'abolition des vieux stéréotypes sexuels; l'homme n'est plus simplement le pourvoyeur qui fait vivre une femme à sa charge; il n'est plus le patriarche distant d'autrefois. Les hommes sont en train de découvrir une masculinité nouvelle, plus facile à vivre, et dont ils restent fiers. L'une des grandes vérités qu'ils constatent aujourd'hui, c'est qu'à chances égales, ils peuvent élever des enfants tout aussi bien que les femmes. Dans une grande mesure, les hommes canadiens ont bien réagi aux revendications justifiées des femmes pour obtenir l'égalité au travail, dans le milieu professionnel, dans le domaine des pensions, de la sécurité personnelle et à bien d'autres égards. Cependant, les femmes ne peuvent espérer à l'égalité dans une société inégale.

Les hommes canadiens vont se battre pour obtenir l'égalité dans le divorce, dans la garde des enfants et dans l'ordonnance alimentaire. Les membres du Comité ont à coeur d'atténuer le ressentiment et les inégalités qui font si souvent partie des divorces mettant en cause des enfants. Dans les domaines essentiels du droit de la famille et du divorce, les hommes canadiens doivent avoir les mêmes droits et les mêmes chances que les femmes. Les hommes doivent obtenir l'égalité dans le mariage et dans le divorce, et le projet de loi C-47 doit, grâce à votre concours, être considérablement modifié pour donner aux hommes canadiens l'égalité dans le divorce et dans la garde des enfants, et il doit le faire maintenant.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. Monsieur Blain, monsieur Huston, désirez-vous ajouter quelque chose avant que nous passions au groupe de l'Alberta? Monsieur Blain, vous avez la parole.

M. Joseph Blain (membre de l'Association Fathers for Equality in Divorce de Montréal): Merci, monsieur le président. Je tiens également à remercier les membres du

[Text]

responsive in accommodating the various and diverse groups. I would like to also thank the members of the public who have come to attend these hearings and who therefore show their concern about this legislation.

I do not think I have to repeat here the statistics that have been repeated before this committee about the divorce rate, the current rate at 40% in Canadian families. Mr. Nagy did that very admirably last week. However, it may be useful to put those statistics in perhaps a more personal perspective.

Again, a question which came up in this room, perhaps if everyone in this room has not yet had to deal with divorce personally, the rate of statistics indicate that if the trend continues at the rate of 40%, then it might come very close. Perhaps a son or a daughter, perhaps a brother, a sister, a friend or a close relative may one day be exposed to the reality of divorce.

The committee has also heard how 40% of Canadian children presently are susceptible to undergo long-term difficulties in terms of delinquency, increased suicide rates and crises in their identity. However, I believe that one of the gravest dangers of divorce is the debilitating effect it has on marriage as a whole. Every divorce weakens the bonds of those marriages which, thanks be to God, remain intact.

In a sense, divorce has become fashionable. We also know of the fact that divorce is not always wanted by both parties. Whereas it takes two parties to make a marriage commitment, it is sufficient for one party to want to terminate a marriage. However, if marriages can be legally terminated—and sometimes perhaps should be—the commitments upon which marriages are founded can never be terminated as long as there are living and breathing parties to the original union.

Before I comment upon the ways in which this new law may recognize the mutual commitments of spouses and parents, I would like to put the reality of divorce in a more personal perspective.

I am among the 77% of Canadian men who did not initiate a divorce, nor did I personally want a divorce. I married because I believe that marriage is a good institution and that children are a contribution to the community. To date, the defence of my divorce has cost \$10,000, yet I have still not had the benefit of a trial, a pre-trial or of an appearance before a judge. I have been stripped of my custody rights, of my home and of everything else that eight years of marriage came to produce.

Despite preliminary findings that both myself and my wife were capable parents, and either one of us able to provide a good home for our children, the judicial system seemed to respond to its initial inertia and did not recommend joint custody, but awarded custody to the mother. I do not think my case is unique. Yet the case after a year and a half of litigation is still unresolved and the costs of its resolution will only escalate under the present system.

[Translation]

Comité qui ont bien voulu entendre des groupes divers et variés. Je remercie également le public qui assiste à ces audiences, et qui fait par là preuve de son intérêt.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de répéter les statistiques que le Comité a déjà entendues concernant le taux de divorce, qui est actuellement de 40 p. 100 dans les familles canadiennes. M. Nagy l'a très bien fait la semaine dernière. Il pourra toutefois être utile de présenter ces statistiques sous un éclairage peut-être un peu plus personnel.

Si toutes les personnes ici présentes n'ont pas encore eu à faire personnellement l'expérience d'un divorce, les statistiques montrent que si la tendance actuelle se maintient à 40 p. 100, elles ont de fortes chances de le faire. Votre fils, votre fille, un frère, une soeur peut-être, un ami ou un parent proche pourrait faire l'expérience d'un divorce.

Le Comité a également appris que 40 p. 100 des enfants canadiens risquent de souffrir des conséquences à long terme, qui se manifestent par la délinquance, l'augmentation des suicides, et les crises d'identité. Toutefois, je crois que l'un des plus grands dangers du divorce est qu'il mine l'institution même du mariage. Chaque divorce affaiblit ces unions qui, grâce à Dieu, demeurent intactes.

En un sens, le divorce est devenu une mode. Nous savons également que le divorce n'est pas toujours demandé par consentement mutuel. S'il faut être deux pour se marier, un seul partenaire peut rompre le mariage. Toutefois, s'il est légalement possible de rompre un mariage—et c'est parfois désirable—les engagements pris au moment du mariage ne peuvent être rompus tant que vivent les parties de cette union.

Avant de parler des façons de reconnaître dans la loi les engagements mutuels des époux et des parents, je voudrais expliquer la réalité du divorce d'un point de vue plus personnel.

Je fais partie de ces 77 p. 100 d'hommes canadiens qui n'ont pas intenté une action en divorce, et personnellement, je ne voulais pas le divorce. Je m'étais marié parce que je crois que le mariage est une bonne institution, et que les enfants sont une contribution à la société. Jusqu'ici, mon divorce m'a coûté 10,000\$, et je n'ai même pas encore eu de procès, ni d'audience d'instruction; je n'ai même pas encore vu un juge. J'ai perdu mon droit de garde, ma maison, et le fruit de huit ans de mariage.

En dépit de décisions préliminaires que mon épouse et moi-même étions tous deux des parents aptes, et que nous étions tous deux en mesure de donner un bon foyer à nos enfants, le système judiciaire s'est laissé porter par son inertie habituelle et plutôt que de recommander la garde partagée, a confié les enfants à leur mère. Je ne pense pas que mon cas soit unique. Pourtant, au bout d'un an et demi de litige, rien n'est encore résolu, et avec le système actuel, les coûts du litige ne peuvent qu'augmenter.

[Texte]

[Traduction]

• 1610

Now, whether this case is due to a shortage of magistrates, as Mr. Kealey seemed to indicate the other day, and that the court system is simply overwhelmed with the number of cases, it is very possibly true. It may also suggest that there is a lack of willingness within the courts to want to deal with this problem. It is not litigation like other civil litigation. It is not criminal litigation. It is, in fact, a human problem, which I think many, many lawyers will recognize and judges themselves. Yet, this unwillingness of the court to respond to a divorce situation in an adversarial manner does not diminish the problem.

The answer which seems to have come out within this committee, and within the other presentations, is that there must be somebody based outside of the courts who will incorporate some kind of mediative process. Mediation, therefore, would serve not only to mitigate the animosity of current divorces, but also would provide a referral service. And the referral service would be for those who are either faced with a divorce or who are contemplating it, so that they can be aware not only of the consequences of the action but, also, of the services which are available, and which could protect both parents, it could protect the children; and it could indicate to the spouses the easiest way out of, perhaps, a family dissolution.

Second, both mediation and this new law must remove the notion of sole custody, which is the greatest source of division and is, frankly speaking, punitive. It penalizes the father by depriving him of the right to exercise his responsibility for his own flesh and blood. It penalizes the children by depriving them of a very important parent, and by not allowing them to develop a balanced relationship with parents who are different but equal.

After all, children are growing up in a world where they must deal with both men and women. To deprive them of the presence of one parent seriously eliminates their ability to grow and to adjust to the world. Sole custody also penalizes the mother by giving her an impossible task. Facing the double burden of keeping a career and raising the children many women find to be an impossible task. Some must resort to welfare to ease the burden of working. Some leave their children all day with babysitters or day care workers and, thus, also become absent from their children's lives. In this case where the objectives of a career take over the priorities of a family, the children then are deprived of both parents—that is, a parent who does not have custody and another parent who is more burdened with responsibilities of a career.

As fathers, we ask no more than to share this responsibility. Our children are too important to become victims of situations they did not create. The law has come part way in recognizing the mutual responsibility of the spouses in providing an ongoing financial support, and that is quite clear; it does say that both parents have the responsibility to provide this. And we certainly do recommend and laud this effort.

Il est fort possible que cela soit dû à un manque de magistrats, comme semblait le laisser entendre M. Kealey l'autre jour, et au fait que les tribunaux sont simplement submergés par le nombre de causes. Mais cela peut aussi traduire un manque de volonté de la part des tribunaux à résoudre le problème. Ces litiges sont tout à fait différents des autres litiges civils. Ce n'est pas une affaire criminelle. En fait, c'est un cas humain comme le reconnaissent d'ailleurs je pense un grand nombre d'avocats et de juges. Pourtant, en refusant de traiter les divorces autrement que de façon accusatoire, les tribunaux ne font rien pour diminuer le problème.

La réponse qui semble se dégager des audiences du Comité, c'est qu'il doit y avoir une médiation externe. La médiation ne permettrait donc pas seulement d'atténuer l'animosité qui règne actuellement dans les divorces, mais fournirait en même temps un service de consultation non seulement pour ceux qui divorcent, mais aussi pour ceux qui envisagent la possibilité de divorcer, afin de leur faire prendre conscience des conséquences de leur geste, mais aussi pour leur dire quels sont les services disponibles qui pourraient protéger les deux parents, ainsi que les enfants; ce service de consultation pourrait montrer aux époux la façon la plus simple de divorcer.

Deuxièmement, tant la médiation que la nouvelle loi doivent éliminer le principe de garde exclusive, qui est la plus grande source de discorde et qui, en toute franchise, est le trait d'un esprit punitif. Elle pénalise le père en le privant de ses droits d'exercer ses responsabilités à l'égard de sa chair et de son sang. Il pénalise les enfants en les privant d'un parent très important et en les empêchant d'avoir une relation équilibrée avec des parents différents mais égaux.

Après tout, les enfants vivent dans une société où ils doivent entretenir des rapports avec des hommes et des femmes. Les priver de la présence d'un parent inhibe sérieusement leur capacité de grandir et de s'adapter à la société. La garde exclusive pénalise également la mère en lui confiant une tâche impossible. Bien des femmes se sentent incapables de mener de front leur vie professionnelle et les soins à leurs enfants. Certaines doivent demander l'assistance sociale pour ne plus avoir à travailler. D'autres laissent leurs enfants toute la journée avec des gardiennes ou des jardinières d'enfants, et ainsi, elles ne sont plus non plus présentes dans la vie de leurs enfants. Lorsque les objectifs professionnels prennent le pas sur les priorités familiales, les enfants sont privés de leurs deux parents, c'est-à-dire de celui qui n'a pas la garde et de l'autre qui croule sous le poids des responsabilités professionnelles.

En tant que pères, nous ne demandons qu'à partager cette responsabilité. Nos enfants sont trop importants pour qu'ils deviennent les victimes de situations dont ils ne sont pas responsables. La loi reconnaît dans une certaine mesure la responsabilité mutuelle des époux sur le plan financier, et cela est très clair; la loi dit bien que les deux parents sont responsables sur ce plan. Et il est évident que nous appuyons cet effort louable.

[Text]

However, the fruits of a marriage are not simply financial. The fruits of a marriage are not simply material. The first fruits of our marriage are our children, and for whom there is no price. We ask to share the responsibilities of raising our children, of being able to share in the guiding of their lives, and to be able to provide for them that which we were perhaps not able to provide one another as husband and wife. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Huston.

Mr. Blain: Mr. Blain.

The Chairman: I am sorry. I thought you were introduced the other way around. I do apologize.

• 1615

We will now move on to the delegation of FATHERS from Alberta. I would ask Mr. Theron Craig to introduce the other delegates and to make his statement.

Mr. Theron A. Craig (Co-Chairman, FATHERS, Alberta): Thank you, Mr. Chairman. Committee members, Mr. Demaine and colleagues from Fathers for Equality in Divorce, I would like you to meet Mr. Mike Stringam, the other Co-Chairman for FATHERS, Alberta; and Mr. David Baxter, another member of our organization. We have a three-part presentation. Mr. Baxter will begin.

Mr. David Baxter (Spokesperson, FATHERS, Alberta): Mr. Chairman and hon. members, I am divorced. My ex-wife and I share the parenting of our 10-year old son. We have a legal joint-custody arrangement, and our shared parenting has been in existence since 1981. This was agreed to; it was not court ordered.

Both myself and the organization I represent feel very fortunate to be able to contribute to your deliberations here today. On behalf of FATHERS, I would like to thank you for your time, energy, and wisdom in what we believe to be one of the most important pieces of social legislation in Canada. Indeed, our first reaction to C-47 was very positive. We think the initiative to make divorce more accessible is timely, humane, and compassionate; and the further initiative to have maintenance and support payments is useful and long awaited.

For the past few days world attention has been focussed on Beirut, Lebanon, where 40 people are being held as hostage by powers much greater than themselves and their whole lives are completely beyond their control. In Canada thousands of children are held hostage every year, every month, by Canadian adults who are in their own battle. Many are under threat of direct violence. Some hostages will be killed. Many will be emotionally scarred. Few will escape permanent damage.

To some extent the adults involved today are also held captive by the system. The ability of the system to handle this

[Translation]

Toutefois, les fruits d'un mariage ne sont pas seulement financiers. Ils ne sont pas seulement matériels. Les premiers fruits du mariage sont nos enfants, et ils n'ont pas de prix. Nous demandons à partager la responsabilité de l'éducation de nos enfants, nous voulons avoir notre mot à dire dans leurs vies, et pouvoir leur donner ce que nous n'avons peut-être pas su donner à notre conjoint. Merci.

Le président: Merci, monsieur Huston.

M. Blain: Monsieur Blain.

Le président: Je suis désolé. Je croyais que vous aviez été présenté dans l'autre ordre. Je vous prie de m'en excuser.

Nous passons maintenant à la délégation de l'Association FATHERS de l'Alberta. Je vais demander à M. Theron Craig de nous présenter les autres membres de sa délégation et de faire sa déclaration.

M. Theron A. Craig (copräsident, FATHERS, Alberta): Merci, monsieur le président. Mesdames et messieurs les membres du Comité, monsieur Demaine et collègues de l'Association *Fathers for Equality in Divorce*, permettez-moi de vous présenter M. Mike Stringam, l'autre coprésident de FATHERS, Alberta; et M. David Baxter, un autre membre de notre association. Notre exposé se fera en trois volets. Nous allons commencer par M. Baxter.

M. David Baxter (porte-parole, FATHERS, Alberta): Monsieur le président et honorables membres du Comité, je suis divorcé. Je partage avec mon ex-épouse les responsabilités parentales à l'égard de notre fils qui est âgé de 10 ans. Nous avons signé une entente légale de garde partagée en 1981. Nous l'avons fait d'un commun accord, et non pas sur ordre d'un tribunal.

L'association que je représente et moi-même nous estimons heureux de pouvoir participer à vos délibérations. Au nom de l'association FATHERS, je vous remercie du temps, de l'énergie et de la sagesse que vous mettez à l'étude de cette loi qui, à notre avis, est l'une des plus importantes lois sociales du pays. En fait, notre première réaction au projet de loi C-47 était très positive. Nous estimons que cette initiative visant à rendre le divorce plus accessible vient au bon moment, et qu'elle fait preuve d'humanité et de compassion; quant à l'initiative sur les ordonnances de paiement alimentaire, elle est nécessaire, et depuis longtemps attendue.

Depuis plusieurs jours l'attention du monde entier est tournée vers Beyrouth, au Liban, où 40 personnes sont tenues en otage par des pouvoirs qui les dépassent, et elles ont totalement perdu le contrôle de leur vie. Au Canada, des milliers d'enfants sont tenus en otage chaque année, chaque mois, par des adultes canadiens qui mènent leur propre guerre. Certains sont directement menacés de violence. Certains seront tués. Nombreux seront ceux qui souffriront sur le plan émotif. Très peu éviteront d'en être marqués de façon permanente.

Dans une certaine mesure, les adultes intéressés sont actuellement les otages du système. Le système est incapable

[Texte]

kind of conflict is inadequate and it is very ill prepared. Justice for the children or the aggrieved adults is slow to nonexistent. Our community desperately needs an alternative and you are at this moment in a position to offer us some help and encouragement.

I think you also stand at an historic point in the relationship between men and women. Many women are choosing to launch careers and the traditional roles and assumptions are being challenged on both sides. Men are moving toward a greater nurturing role with their children and they are abandoning the bread-winner ethic.

As we begin to listen carefully to children we begin to sense their honesty and wisdom. As an aside, I would say I think it is a great shame you do not have children who can appear before you and tell you some of the things I would like to pass through. Indeed, our package has some things from children who would like to communicate with you, and I would encourage you to hear more of that.

While the past 50 years have seen advances in technology, we are now on the verge of seeing some great advances in what it is to be human, and I think advances in what it is to learn to handle conflict. It is about to change, and it vitally needs your encouragement and your help from a federal policy perspective. We are aware through our research and experience that we no longer have to act on automatic pilot. We have now given ourselves permission to choose, to select the best and eliminate the worst from our past endeavours.

This is why these bills are so important to our community. Separation and divorce do not affect just the adults or the children; they affect the whole economic, moral, and social structure. It is almost like a disease, passed on from generation to generation. I know when my colleagues from Montreal speak of anger . . . these matters are intensely private matters. Yet the time has come for us to join our private agonies—they are very intense, too—to create some public policy. Where 40% of marriages end in divorce and half of them involve children, it is an opportunity to act differently, to do something different, to kick away tradition. Our current debate is an attempt to see clearly what the major issues are; and that has been very difficult.

• 1620

As we have searched the media reports of your standing committee, we see there is a temptation to slide into a debate between males and females, to name call—the rights of women versus the rights of men. We recognize the historic routes of that; we feel deeply that there are agonies on both sides. However, we see this as a custodial debate with a non-custodial debate. It is not a men and women issue, but a whose got the kid issue. Who can win the kid? We have to stop saying, who can win the kid? We have to stop talking about how we can both parent the kid.

[Traduction]

de régler ce genre de conflit. La justice pour les enfants ou pour les adultes touchés est lente, ou non existante. Nous avons désespérément besoin d'une solution de rechange, et vous pouvez maintenant nous apporter aide et espoir.

Je pense également que nous sommes maintenant arrivés à un moment historique des relations entre hommes et femmes. Un grand nombre de femmes décident de se lancer dans une carrière professionnelle, et les rôles traditionnels sont remis en question des deux côtés. Les hommes s'occupent de plus en plus de leurs enfants et ils abandonnent l'image du pourvoyeur.

Lorsque nous nous mettons à écouter attentivement les enfants, nous nous rendons compte de leur honnêteté et de leur sagesse. Entre parenthèses, je trouve vraiment dommage que vous ne puissiez faire comparaître des enfants qui pourraient vous dire certaines des choses que je vais essayer d'exprimer pour eux. D'ailleurs, parmi les documents que nous avons préparés, il y a des lettres et poèmes d'enfants qui voudraient vous parler, et nous vous encourageons à les écouter.

Si au cours des 50 dernières années nous avons été témoins de grands progrès techniques, nous nous apprêtons maintenant à voir de grands progrès sur le plan humain, et je crois que nous allons apprendre à mieux résoudre les conflits. Les choses évoluent, et elles ont absolument besoin d'être encouragées et aidées par la politique fédérale. La recherche et l'expérience nous ont appris que nous ne sommes plus obligés de nous mettre sur pilote automatique. Nous nous sommes donné la permission de choisir, d'opter pour le meilleur et d'éliminer le pire.

C'est pourquoi ces projets de loi sont si importants pour notre groupe. La séparation et le divorce ne touchent pas seulement les adultes et les enfants; ils touchent toute la structure économique morale et sociale. C'est presque une maladie transmise de génération en génération. Mes collègues de Montréal parlent de colère . . . ce sont des questions tout à fait privées. Mais le moment est venu pour nous de réunir nos agonies—dans toute leur intensité—et d'en tirer une politique officielle. Lorsque 40 p. 100 des mariages se terminent par un divorce et que des enfants sont mêlés à la moitié d'entre eux, le moment est venu d'agir différemment, de faire autre chose, de se détourner de la tradition. Par notre débat actuel nous essayons d'identifier clairement les principales questions, et cela a été très difficile.

En lisant dans la presse les rapports sur les audiences de votre Comité permanent, nous relevons une tendance à glisser dans la controverse entre hommes et femmes, à l'injure, à l'opposition des droits des femmes contre les droits des hommes. Nous sommes conscients des origines historiques de cette mentalité; nous savons parfaitement que les deux parties souffrent. Toutefois, le débat tourne pour nous autour de la question de la garde des enfants. La question ne concerne pas les hommes et les femmes, mais les enfants. Qui aura les enfants. Nous devons cesser de dire: qui aura les enfants?

[Text]

We are also aware that proposals for change involve vast numbers of community institutions and agencies, enormous arrays of professional workers backed by thousands of policies. Therefore, our proposals must be fiscally sound and very responsible.

Among the agencies and institutions, the policies and professionals, your standing committee must reach out to grasp what is essential about our goals as a human community. From our point of view, this bill needs not only to encourage the equitable settlement between adults and provide them with a solid platform from which to pursue their next stage of life, but it must understand and focus on the needs of children as they pass through this difficult time.

The Chairman: Thank you, Mr. Baxter.

Mr. Craig: Mr. Chairman, my name is Theron Craig and I am a divorced and remarried individual. I have two children from my first marriage and have liberal access. I see my children five out of every fourteen days on a continual basis and I make my child support payments.

We have a dream in our organization that children may retain both their parents, even after a divorce. We also see in the future children who have a father, a mother, a grandfather, an uncle and an aunt, despite the divorce of their parents.

We see parents who are capable and skilled at solving problems that are created by divorce.

We also know that children thrive and grow best when they have contact with both parents, divorced or not. Howard Irving and Wallerstein and Kelly and others have already collected ample proof of this fact.

We see that you have and we have a golden opportunity here to make some changes, to correct some of the errors that we have created and to improve some of society's social and financial issues.

We see a way to reduce kidnapping. Child Find of Calgary indicates that 90% of the total kidnapping in Calgary is carried out by parents: 50% by fathers, 50% by mothers.

We see an opportunity to reduce the nonpayment of child support which is now at the 70% level, in some parts of Canada. In Calgary, there are 7,000 single mothers. In Alberta, actually, there are 7,000 single mothers living on welfare, because their children's father is in arrears of child support. There just might be a connection between the fact that there is sole custody and the lack of child support payments.

In the State of California, parents filing for divorce are required to take advantage of mediation facilities. You have heard about this before so I will not belabour this too much except to use a short illustration that indicates the possibility of success in this area.

[Translation]

Nous devons commencer à nous demander comment nous pouvons, tous deux, jouer notre rôle de parent.

Nous savons aussi que ces changements intéressent un grand nombre d'institutions et d'agences, d'innombrables travailleurs professionnels et des milliers de politiques. Par conséquent, nos propositions doivent être raisonnables et faire preuve de responsabilité fiscale.

Parmi toutes ces agences et institutions, ces politiques, ces professionnels, votre Comité permanent doit essayer de dégager l'essentiel des objectifs de la collectivité humaine. D'après nous, le projet de loi ne doit pas seulement promouvoir les règlements équitables entre adultes et permettre de jeter une base solide à partir de laquelle ils peuvent construire l'étape suivante, mais il doit également tenir compte des besoins des enfants en cette période si difficile.

Le président: Merci, monsieur Baxter.

M. Craig: Monsieur le président, je m'appelle Theron Craig, et je suis divorcé et remarié. J'ai deux enfants de mon premier mariage et je peux les voir souvent. Je vois mes enfants cinq jours sur 14 et je paie la pension alimentaire pour mes enfants.

Nous rêvons que nos enfants puissent un jour garder leurs deux parents, même après un divorce. Nous rêvons également d'un avenir où les enfants auraient un père, une mère, un grand-père, un oncle et une tante, même après le divorce de leurs parents.

Nous rêvons de parents capables de résoudre les problèmes que crée un divorce.

Nous savons aussi que les enfants progressent et grandissent mieux lorsqu'ils sont en contact avec leurs deux parents, divorcés ou non. Howard Irving, Wallerstein et Kelly, ainsi que d'autres, en ont amplement donné la preuve.

Nous pensons qu'il se présente une chance unique pour nous, comme pour vous, de changer certaines choses, de corriger certaines des erreurs que nous avons commises et d'atténuer certains problèmes sociaux et financiers.

Nous voyons le moyen de diminuer le nombre de rapt. L'organisme *Child Find* de Calgary signale que 90 p. 100 des rapt d'enfants, à Calgary, sont commis par des parents. Cinquante pour cent par les pères, 50 p. 100 par les mères.

Nous pouvons réduire le nombre de défauts de paiement des pensions alimentaires destinées aux enfants, défauts qui sont actuellement de l'ordre de 70 p. 100 dans certaines régions du Canada. A Calgary, il y a 7,000 mères seules. En Alberta, en fait, il y a 7,000 mères seules qui dépendent du bien-être social parce que le père de leurs enfants ne leur verse pas régulièrement une pension alimentaire. Il se pourrait qu'il existe un lien entre la pratique de la garde exclusive et le nombre de défauts de paiement des pensions alimentaires pour les enfants.

Dans l'État de Californie, les parents qui demandent un divorce doivent passer par la médiation. Il en a déjà été question; je ne m'attarderai donc pas trop longtemps sur le sujet, mais je voudrais simplement vous donner un exemple des succès que l'on peut obtenir par cette méthode.

[Texte]

In San Francisco, between the time prior to the institution of the required mediation facilities and the following year, there was a drop from 2,200 contested divorces, child custody cases in the court house, down to a total of eight the following year. Now, at a cost of \$15,000 a day that is a pretty significant change in the use of the public purse in that particular area.

We have a petition. I have submitted a copy of this to the clerk of the committee. It is signed by some 300 Calgarians and Albertans. There are many women who have signed this petition as well as men. The petition actually states a number of things which we think support what our colleagues from Montreal have already suggested.

With respect to proposed amendments to the Divorce Act, we, the undersigned, petition your government to include laws which replace bitter custody court fights with mandatory mediation. Laws which promote shared parenting or joint custody over single parenting or sole custody. The laws which enforce fair and equitable child maintenance payments and access visitation rights.

• 1625

We also would like to note that we are aware that there are federal and provincial issues overlapping here in many ways and that you should be encouraged and you should take the opportunity to solve some of these problems at your first ministers' conferences prior to the approval of any of this legislation.

We would like now to offer our input in relation to some of the changes in the legislation.

Mr. Mike Stringam.

The Chairman: Mr. Stringam.

Mr. Mike Stringam (Co-Chairman, Fathers, Alberta): Mr. Chairman, hon. members, my name is Michael Stringam and I am divorced. I currently enjoy a joint custody relationship with my seven-year-old son, Christian. I am the Co-President of Fathers, Alberta.

Our experience tells us that the major tensions and trauma of marriage breakdown today which lead to the ugly and protracted fights in our courtrooms are not related to fault grounds, nor to the current three-year waiting period for no-fault proceedings. While Fathers, Alberta welcomes the proposed changes in these areas, we must warn this government that the major disputes in our courtrooms will continue and in fact escalate unless the real problem in divorce is addressed. That problem, very simply, is the bitter dispute over the custody of our children.

As you have heard from my colleagues, a great many social problems are created and social costs incurred as a result of the manner in which provisions for custody of children are not adequately made. The draft of Bill C-47 does not correct this deficiency.

[Traduction]

A San Francisco, dans l'année précédant l'imposition du recours à la médiation, il y avait 2,200 divorces où la garde des enfants était contestée; l'année suivante, il n'y en avait plus que huit. Si l'on considère qu'une journée au tribunal coûte 15,000\$, c'est une économie importante des fonds publics.

Nous avons une pétition dont nous avons remis copie au greffier du Comité. Elle porte quelque 300 signatures de gens de Calgary et de l'Alberta. Parmi ces signatures, il y a un grand nombre de femmes. Nous reprenons dans cette pétition un certain nombre de points qui correspondent à ceux qu'ont déjà suggérés nos collègues de Montréal.

En ce qui concerne les modifications proposées à la Loi sur le divorce, nous, les soussignés, demandons que le gouvernement remplace dans la loi le système des querelles devant les tribunaux pour la garde des enfants par la médiation obligatoire. Qu'il favorise les lois encourageant le parentage partagé ou la garde partagée, plutôt que le parentage ou la garde exclusive. Qu'il favorise des lois garantissant un système de pension alimentaire juste et favorable et les droits d'accès et de visite.

Nous savons d'autre part que certaines questions provinciales et fédérales se chevauchent à bien des égards et qu'il faudrait que vous essayiez de résoudre certains de ces problèmes à vos conférences de premiers ministres avant que ne soit adopté tout texte législatif.

Nous vous donnerons maintenant notre avis sur certaines des modifications proposées.

Monsieur Mike Stringam.

Le président: Monsieur Stringam.

M. Mike Stringam (coprésident, Fathers, Alberta): Monsieur le président, mesdames et messieurs, je m'appelle Michael Stringam et je suis divorcé. Je partage la garde de mon fils, Christian, qui a sept ans. Je suis coprésident de Fathers, en Alberta.

L'expérience nous apprend que les tensions et les traumatismes les plus forts qui entourent un divorce et mènent aux horribles luttes interminables qu'on se livre devant les tribunaux ne viennent pas des motifs de divorce ni du délai actuel de trois ans pour divorce par consentement mutuel. Si notre association accueille favorablement les modifications proposées dans ces domaines, elle rappelle au gouvernement que les conflits devant les tribunaux se poursuivront et augmenteront, même, si l'on ne résout pas le véritable problème du divorce. Ce problème est tout simplement celui de la garde de nos enfants.

Comme vous l'ont dit mes collègues, on pourrait éviter de très nombreux problèmes sociaux et des coûts sociaux très importants si les dispositions touchant la garde des enfants étaient plus appropriées. Le projet de loi C-47 ne corrige pas la situation.

[Text]

Mr. Chairman, we have provided your committee with our proposals to redress this oversight. You will find these on the last page of the pink documents in the information kit that has been provided to you. It is under the title "Revisions to Section 16.-Order for custody". We have drafted this section from joint custody models developed for the States of Louisiana, Kansas, Idaho, California Nevada, Iowa and others. We note that, in addition to the statutes of these states, other countries, such as Sweden, have *de facto* joint custody provisions, allowing sole custody awards only when one parent can be clearly found to be incompetent as a parent.

We would like to review for you the salient points of our proposed amendments to clause 16 of your Bill C-47.

Firstly, subclause 16.(3) provides the courts, and correspondingly the parents, with clear direction that joint custody of children of the marriage is preferred over sole custody.

Secondly, subclause 16.(4) provides the courts and parents with clear direction that joint custody is deemed by this society to be in the best interests of the child and that there shall be a burden of proof required to demonstrate otherwise.

Thirdly, subclause 16.(5) strongly encourages parents to enter a new era of shared parenting in a conciliatory fashion because if the court is required to award a sole custody it will favour the parent which is most demonstrative of acknowledging the needs of children to have a meaningful relationship with both parents.

Fourthly, subclause 16.(6) provides the courts with the authority to demand that parents provide written documentation of how they are indeed going to live up to the promises made in court. We are most familiar here with terms such as parenting plans or shared parenting plans. The current lack of parenting plans is the primary cause of further deterioration of relationships after custody has been decided.

Finally, Mr. Chairman, we would propose changes to clauses 9, 10 and 11 of your bill, which would further promote the sincere use of mediation services as a mandatory requirement prior to, and even during, any litigation or trial. It is our considered opinion that mediation services are the backbone of this legislation, one which will lead contested divorces and custody disputes out of the adversary forum of our courts and into the conciliatory forum where parents can honestly determine what is in the best interest of the child.

It is our considered opinion, Mr. Chairman, that the social and economic costs created by our current sole custody adversary system will be significantly reduced through presumption of joint custody laws backed up by professional mediation services.

The Chairman: Thank you, Mr. Stringam.

Is it agreed by the committee that the document headed up "To Bill C-47, the Divorce and Corollary Relief Act, prepared by Fathers Alberta, June, 1985, A. Revisions to Section 16.-

[Translation]

Nous vous avons fait certaines propositions à ce sujet. Elles se trouvent à la dernière page des documents roses inclus à la documentation qui vous a été distribuée. Le titre est: «Révisions à l'article 16—Ordonnance de garde». Nous avons fait cette proposition à partir de modèles pris dans les États de Louisiane, du Kansas, de l'Idaho, de la Californie, du Nevada, de l'Iowa et d'autres. Outre ces États, d'autres pays, comme la Suède, ont des dispositions de facto de garde par plusieurs personnes, qui font que l'on n'accorde la garde à une seule personne que lorsqu'un des parents est jugé clairement incompetent à ce titre.

Revenons sur les points essentiels des amendements que nous proposons à l'article 16 de votre projet de loi C-47.

Tout d'abord, le paragraphe 16.(3) indique clairement à la juridiction et aux parents que la garde des enfants par plusieurs personnes est préférable à la garde par l'un ou l'autre parent seulement.

Deuxièmement, le paragraphe 16.(4) indique clairement à la juridiction et aux parents que la garde par plusieurs personnes est considérée par la société mieux servir l'intérêt de l'enfant et qu'ainsi, il faudra faire la preuve du contraire pour en décider autrement.

Troisièmement, le paragraphe 16.(5) encourage fortement les parents à partager les responsabilités de parents par conciliation, car si la juridiction est appelée à accorder la garde à l'un ou l'autre des parents, elle l'accordera à celui qui sait le mieux montrer que les enfants ont besoin d'avoir de bonnes relations avec les deux parents.

Quatrièmement, le paragraphe 16.(6) donne à la juridiction le pouvoir d'exiger que les parents fournissent des déclarations écrites sur la façon dont ils entendent respecter les promesses faites devant les tribunaux. Nous parlons beaucoup de plans de relation parents-enfants ou de plans de relation parents-enfants partagée. Le fait que ces plans n'existent pas à l'heure actuelle est la première cause de détérioration des relations après qu'a été rendu le jugement sur la garde des enfants.

Finalement, nous proposons des modifications aux articles 9, 10 et 11 du projet de loi, en vue de promouvoir l'utilisation obligatoire de services de médiation avant et pendant tout litige ou procès. Nous estimons que ces services sont l'épine dorsale de ce projet de loi, car ils permettraient d'éliminer l'atmosphère d'adversité qui règne dans les tribunaux pour les divorces contestés et les conflits pour la garde des enfants, puisque l'on essaierait de parvenir, par la conciliation, à faire décider aux parents ce qui servirait le mieux l'intérêt de leurs enfants.

Les coûts sociaux et économiques de notre système actuel seraient considérablement diminués si la loi établissait le principe de la garde par plusieurs personnes et si l'on prévoyait des services professionnels de médiation.

Le président: Merci, monsieur Stringam.

Le Comité convient que le document intitulé: «To Bill C-47, The Divorce and Corollary Relief Act, prepared by Fathers Alberta, June, 1985, A. Revisions to Section 16—Order for

[Texte]

Order for custody" be printed as an appendix to today's minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Mr. Demaine.

• 1630

Mr. Demaine: May I add, Mr. Chairman, speaking for Fathers for Equality in Divorce in Montreal... and also I have consulted with the francophone group under André Forest, who appeared last week for *l'Association pour les hommes divorcés et séparés de Montréal*—we agree very, very strongly and support the substance of this amendment.

The Chairman: Thank you very much. We will go to questioning, and we will start with Mr. Nunziata.

Mr. Nunziata: I would like first to apologize for being a lawyer. It was at the behest of my mother and father, who wanted me to become a lawyer.

I would like to thank all the gentlemen for coming here today to share their views with us and to assist us in our deliberations.

I must say at the outset, Mr. Chairman, I do not feel sorry for the fathers and I do not feel sorry for the mothers. I am beginning to feel somewhat angry with mothers and fathers, because I feel sorry for the children. We have heard the mothers and now we have heard the fathers, and I would hope in some way this committee can hear the children, the people who suffer as a result of the vindictiveness—the vicious vindictiveness, at times—of parents fighting over divorce. It seems in a lot of cases children are considered chattels and are used to further the personal goals of either the mother or the father. It is my submission that whatever we do about divorce, our paramount concern should be for the children, as opposed to siding with parents.

It seems to me to a certain degree mothers and fathers are the authors of their own misfortune, but unfortunately children do not author the outcome of a particular family relationship.

I would hope as well, Mr. Chairman, that in some way the competing interests in divorce can somehow cool down the rhetoric. I am hardly one to speak about cooling down the rhetoric, Mr. Chairman, but I feel pretty saddened about this. I am not married. I do not have children. But I have a nephew who has gone through a divorce and I have watched my nephew grow up and I have seen emotional scars that will last forever. I am sure there are many, many other young children across the country who are scarred for the rest of their lives because of the marriage breakdown they have had to go through.

I would like to ask first, Mr. Huston... I note here that on the outside of your report you indicate that it is *sans préjudice*—"without prejudice". Why?

Mr. Demaine: We were afraid of lawyers; a backlash from lawyers.

Mr. Nunziata: Afraid of what?

[Traduction]

Custody soit imprimé en annexe au compte rendu d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur Demaine.

M. Demaine: Puis-je ajouter, monsieur le président, au nom des *Fathers for Equality in Divorce* de Montréal... et j'ai également consulté le groupe francophone d'André Forest, qui a comparu la semaine dernière pour l'Association pour les hommes divorcés et séparés de Montréal, que nous sommes tout à fait d'accord sur le fond de cet amendement.

Le président: Merci beaucoup. Nous passons aux questions, et nous commencerons par M. Nunziata.

M. Nunziata: J'aimerais tout d'abord vous prier de m'excuser d'être avocat. Je le suis devenu à l'instigation de mes parents.

Je remercie tous ces messieurs d'être venus participer à cette échange de vues avec nous.

Je dois dire que je ne plains ni les pères ni les mères et que je commence au contraire à leur en vouloir, car je plains les enfants. Nous avons entendu les mères et nous entendons maintenant les pères, et j'espère que le Comité réussira à entendre les enfants, ceux qui souffrent de cet esprit de vengeance vicieux, parfois, de leurs parents divorcés. Il semble que dans bien des cas, on considère les enfants comme du cheptel et qu'on les utilise à des fins personnelles. Quoi que nous fassions à propos du divorce, ce sont les enfants qu'il nous faut considérer, plutôt que les parents.

Il me semble que dans une certaine mesure, ce sont les pères et les mères qui sont les responsables de leur propre malheur et que, malheureusement, les enfants ne sont pour rien dans les rapports familiaux.

J'espère d'autre part que l'on parviendra à laisser tomber la rhétorique qui entoure le divorce. Je suis peut-être mal placé pour souhaiter cela, mais toute cette situation m'attriste beaucoup. Je ne suis pas marié. Je n'ai pas d'enfant, mais j'ai un neveu qui a connu un divorce et je l'ai vu grandir et essuyer des blessures qui ne seront jamais complètement cicatrisées. Je suis sûr qu'il y a énormément d'autres enfants au pays qui sont marqués pour la vie par des divorces.

Monsieur Huston, au début de votre rapport, vous utilisez les termes «sans préjudice». Pourquoi?

M. Demaine: Nous avons peur des avocats.

M. Nunziata: Peur de quoi?

[Text]

Mr. Demaine: I do not know; their very strong vested interest in continuing their involvement in divorce.

Mr. Nunziata: In your brief you speak of equality and you criticize judges and lawyers. You speak very strongly about equality; but it seems to me judges and the law try to reflect how society feels and try in some way to assist in equality. I am sure you will agree for a very long time women have suffered because of inequality. What we have gone through over the last number of years is an attempt by the legislators, by the courts, to correct the imbalance in the inequality, especially of women. Perhaps you are suggesting the pendulum has swung too far the other way now.

A lot of the things you speak of in your brief here . . . you speak of crusades, almost as if you are going to become militant. It reminds me of the women's movement at the outset, when they were using very strong language and talking about marches and being militant and what not. Do you think that helps your cause?

• 1635

Mr. Demaine: I think it does, Mr. Nunziata. I feel there is so much anger among Canadian men that if they do not see any real equality in this upcoming divorce bill you will definitely see more radical groups of men forming in Canadian societies than the groups you see today.

To answer your first observation that judges reflect the views of society, I think the average age of the 699 judges in Canada is about 58 years old, and the people they divorce are 30. It is another generation completely, and I suggest that 28 years of difference is one of the reasons why a lot of the inequalities are seen in divorce courts.

You also said that women have suffered from a lot of social injustice in the past and perhaps in the present, too. We do not dispute that, but I suggest that with human rights it is not like taking a number in a pastry shop. We do not necessarily have to wait. I do not feel Canadian men have to wait another 15 years to become equal in divorce.

Mr. Nunziata: Women have a lot of catching up to do, still.

Mr. Demaine: Indeed, they do.

Mr. Nunziata: You seem to suggest in your brief that men are totally innocent parties when it comes to divorce. At least, that is the impression I get from your paper.

Mr. Demaine: No, no.

Mr. Nunziata: I have practised very little family law in the few years I have been at the bar, and I have seen men be pretty damned vindictive and pretty selfish.

Mr. Tom Huston (Co-Director, Fathers for Equality in Divorce): Mr. Nunziata, I wonder if I could make a point with regard to that. Before, you made the statement that parents were responsible for incurring a lot of scars on the children of the country and that we had a tremendous responsibility. But I might point out, with all due respect to yourself as a lawyer, that the Justice Minister, as Mr. Demaine pointed out,

[Translation]

M. Demaine: Je ne sais pas; ils ont tout à fait intérêt à continuer à s'occuper de divorces.

M. Nunziata: Vous parlez d'égalité et vous critiquez les juges et les avocats. Vous avez des termes très forts à propos de l'égalité. Or, il me semble que les juges et la loi essaient de refléter le sentiment de la société et d'aider à assurer l'égalité. Vous conviendrez certainement que pendant très longtemps, les femmes ont souffert d'inégalité. Ces dernières années, les législateurs, les tribunaux, etc., ont essayé de rétablir l'équilibre, de mettre fin à l'inégalité, en particulier vis-à-vis des femmes. Peut-être pensez-vous que nous sommes maintenant allés trop loin.

Vous parlez dans votre mémoire de croisades, comme si vous alliez devenir militants. Cela me rappelle le mouvement féministe à ses débuts; les termes étaient très forts.

M. Demaine: Je crois qu'en effet, on est peut-être allé trop loin. Les Canadiens sont révoltés, et j'ai l'impression que s'ils estiment que ce projet de loi sur le divorce ne garantit pas une véritable égalité, ils se constitueront en groupes beaucoup plus radicaux qu'aujourd'hui.

Vous dites que les juges reflètent le point de vue de la société; je crois que la moyenne d'âge des 699 juges que nous avons au Canada est d'environ 58 ans, alors que la moyenne d'âge des gens qui divorcent est de 30 ans. C'est une toute autre génération, et je pense qu'une des raisons pour lesquelles il y a tant d'inégalité dans les procédures de divorce est justement cette différence d'âge de 28 ans.

Vous avez également déclaré que les femmes ont souffert d'une grande injustice sociale et en souffrent peut-être encore aujourd'hui. Nous le reconnaissons, mais nous jugeons que pour ce qui est des droits de la personne, ce n'est pas comme prendre un numéro à la pâtisserie. Nous ne sommes pas forcés d'attendre. Je ne pense pas que les Canadiens doivent attendre encore 15 ans pour parvenir à l'égalité dans le divorce.

M. Nunziata: Les femmes ont encore beaucoup à rattraper.

M. Demaine: En effet.

M. Nunziata: Vous semblez dire que les hommes sont totalement innocents dans les cas de divorce. Du moins, c'est l'impression que je retire de votre mémoire.

M. Demaine: Non, absolument pas.

M. Nunziata: J'ai très peu exercé dans le droit de la famille, mais j'ai vu des hommes très égoïstes et très vindicatifs.

M. Tom Huston (codirecteur, *Fathers for Equality in Divorce*): Me permettez-vous une observation, monsieur Nunziata? Vous avez, tout à l'heure, dit que les parents étaient responsables de nombre des blessures infligées aux enfants et que nous avions ainsi une responsabilité énorme. Je vous signalerai, avec tout le respect que je dois à votre profession, que le ministre de la Justice, comme l'a indiqué M. Demaine, a

[Texte]

mentioned about a month ago that in the last 10 years \$500 million has gone to paying for the lawyers, who in many cases end up taking a fairly amicable couple and putting them nose to nose, and the result is that there is tremendous acrimony, so much so that the couple and the children suffer the scars for years to come, as mentioned by the Wallerstein study quoted by our colleagues from Alberta.

Mr. Nunziata: In fairness, it is agreed that I have some contempt for family lawyers. I have dealt with them, and I would agree to a certain extent that at times they exacerbate a divorce. But you have to agree that lawyers are hit men and are used as hit men and women by litigants. They are simply told about the law in a lot of cases, and so they take their direction from the litigants with respect to proper procedures and . . .

An hon. member: Right on!

Mr. Nunziata: I would like to proceed to the question of custody. You indicate on page 7 that the spirit of equality of persons . . .

The Chairman: May I interrupt you at that point? I think Mr. Baxter had a comment he wanted to make.

Mr. Baxter: I do not know if this is an accurate parallel, Mr. Nunziata, but in listening to the conversation of the last few minutes, it sounds like that of a couple going through divorce and trying to find someone to blame for it. I think in my divorce and a lot of divorces there are two parties to it. In this particular divorce that we are suffering through now—judges, lawyers, kids and parents—everybody takes some responsibility, probably not the kids.

But the position I come from is that everybody has to own their responsibilities. We all have to own up and face it. This is our chance to face that responsibility. I do not think it would be productive from my perspective to say this or that. I think we all have to work together, and this is our chance.

Mr. Nunziata: I agree, but I just wanted to point out that I think it is unfair to point the finger just at lawyers and judges. I think men and women should look in the mirror and not suggest that they are totally innocent.

Mr. Baxter: Yes, I agree.

Mr. Nunziata: On the point of custody, I could not disagree with you more when you say on page 7 that:

• 1640

If the spirit of equality of persons is to be respected in such situations, custody must be awarded to the better parent in his or her own right; that is, to the parent who, by dint of better education . . .

You speak of equality on one page and then you talk about custody to a parent “who, by dint of better education, better income”—we all know that men make more money than women—“maturity, residence, quality time available to raise . . .”, etc.

[Traduction]

dit, il y a environ un mois, qu'au cours des dix dernières années, on avait payé les avocats quelque 500 millions de dollars, alors que dans bien des cas, ils réussissent à pousser un couple en assez bons termes à s'affronter de façon tellement acrimonieuse qu'à la fois le couple et les enfants en souffrent pendant des années, comme l'a révélé l'étude Wallerstein, citée par nos collègues de l'Alberta.

M. Nunziata: Je dois reconnaître que je n'ai pas une haute opinion de mes confrères du droit de la famille. J'ai été en contact avec eux et je conviens que dans une certaine mesure, il leur arrive d'exacerber les choses. Vous devez toutefois reconnaître que les avocats sont les cogneurs qu'utilisent les plaideurs. Dans bien des cas, ce sont les plaideurs qui leur dictent la voie à suivre . . .

Une voix: Exactement!

M. Nunziata: J'aimerais passer à la question de la garde des enfants. Vous indiquez à la page 7 que l'égalité des personnes . . .

Le président: Me permettez-vous une interruption? Je crois que M. Baxter voulait faire une remarque.

M. Baxter: Je ne sais pas si le parallèle est exact, mais en écoutant la conversation des quelques dernières minutes, j'avais l'impression d'entendre un couple en instance de divorce essayant de trouver un coupable. Dans mon divorce, comme dans beaucoup d'autres, il y a deux parties en cause. Dans le divorce auquel nous assistons actuellement—celui des juges, des avocats, des enfants et des parents—tout le monde a une certaine responsabilité, à l'exception peut-être des enfants.

Ce que je veux dire, c'est que chacun doit accepter ses responsabilités. Nous devons tous reconnaître que nous avons une certaine responsabilité. C'est le moment de l'assumer. Je ne pense pas qu'il me servira à grand-chose de dire ceci ou cela. Il nous faut tous travailler ensemble, et c'est l'occasion unique de le faire.

M. Nunziata: J'en conviens; je voulais simplement dire qu'il me semblait injuste de désigner comme seuls coupables les avocats et les juges. Les maris et femmes devraient se regarder dans la glace plutôt que de dire qu'ils sont absolument innocents.

M. Baxter: J'en conviens.

M. Nunziata: Pour ce qui est de la garde des enfants, je ne suis absolument pas d'accord avec vous lorsque vous dites, à la page 6, que:

Dans de tels cas, si l'on veut respecter le principe de l'égalité des droits, la garde des enfants doit être confiée au parent, père ou mère, qui est le mieux en mesure de s'en charger . . . pour des raisons d'instruction . . .

Vous parlez d'égalité à une page et, à l'autre, d'accorder la garde au parent «qui, pour des raisons d'instruction, de revenu—nous savons tous que les hommes gagnent plus d'argent que les femmes—de maturité, de résidence, de temps à consacrer aux enfants . . .», etc.

[Text]

Let me tell you where I am coming from. I think the paramount consideration is not the items you point out but the best interests of the child. These may be factors of sorts, but the judge should look at the best interests of the child first and foremost. Just because a parent makes more money does not suggest that they have better parenting abilities.

Mr. Demaine: Rather than dwelling on the better education, better income, and residence areas, perhaps we could emphasize the idea that what we would like to see, rather than the negative pressure which exists right now of usually the custodial mother not being amenable to a workable joint custody arrangement, is we would like to see Bill C-47 set up a positive incentive for both parties to prove they would be the best parent, perhaps, in a necessarily sole-custody situation; to provide unhindered access to the other parent; to avoid all these visitation games that are causing all the problems. These are the slammed doors that are causing the problems.

Mr. Blain: I would like to respond to Mr. Nunziata as well, on his concern for the responsibility of both parents.

It was a statistic I was not going to bring up, but perhaps you were not at the session when the statistic was brought up last week, Mr. Nunziata. It was brought up by *l'Association des hommes séparés et divorcés du Québec*. I agree that, yes, mothers and fathers do make mistakes, and we are all men and women, therefore we are all at fault to some extent. The statistics that were presented were that between 86% and 96% of the decisions are systematically made in one direction. Therefore one side, even though we are all at fault, is systematically penalized. I have heard men come in and say, I go into a court and I feel I am being punished. On the one hand we talk about no-fault, that neither parent can be held accountable; yet practice shows that one side feels it is consistently being punished.

The second comment I would like to make—and it was also, I think, in the discussion, carefully brought out by Mr. Nagy last week, and brought out by Richard Haney in his presentation on Canadians Organized for Parental Equality—was that “the best interests of the child” is perhaps a worn-out cliché. The principle that the best interest of the child should determine custody... an untold number of decisions have wreaked havoc among families. Therefore there was quite a discussion last week that perhaps we are much beyond the notion of “the best interests of the child”; we should more equitably put it as “the best interest of the family”.

Mr. Nunziata: How much emphasis should be put on the wishes of the child, in your view?

Mr. Blain: I would perhaps refer this question to Prof. Baxter or to Michael Stringam.

Mr. Stringam: Mr. Chairman, we have all fought with this principle of what the best interests of the child are. I am sure if you are familiar with any judges or any court systems, there is a great deal of conflict amongst them as to what the best interests of the child are.

[Translation]

Je vais vous dire où je veux en venir. J'estime que ce qu'il faut considérer tout d'abord, ce ne sont pas les facteurs que vous énumérez, mais bien l'intérêt de l'enfant. Ceux que vous énoncez sont peut-être importants, mais le juge doit examiner tout d'abord et avant tout l'intérêt de l'enfant. Ce n'est pas parce qu'un parent gagne plus d'argent qu'il est mieux en mesure de se charger de ses enfants.

M. Demaine: Plutôt que d'insister sur l'instruction, le revenu et la résidence, nous pourrions dire que ce que nous aimerions, c'est voir disparaître les difficultés qui existent actuellement lorsque la mère qui a la garde des enfants n'est pas disposée à envisager une garde partagée. Nous aimerions ainsi que le projet de loi C-47 incite positivement l'une et l'autre partie à prouver qu'elles sont le mieux en mesure de se charger des enfants s'il s'agit obligatoirement d'octroyer la garde à un seul parent; qu'ainsi, l'autre parent ait constamment accès aux enfants, afin d'éviter tous ces jeux de visite qui sont à la source de tous les problèmes. Ce sont les portes claquées qui causent les problèmes.

M. Blain: J'aimerais également répondre à M. Nunziata à propos de la responsabilité des deux parents.

Je n'avais pas cité ces chiffres, mais vous n'étiez peut-être pas là lorsqu'ils ont été cités la semaine dernière. C'est l'Association des hommes séparés et divorcés du Québec qui les a cités. Je conviens qu'en effet, les mères et les pères font des erreurs, et nous sommes tous hommes et femmes et tous, dans une certaine mesure, coupables. Entre 86 et 96 p. 100 des décisions sont systématiquement prises dans un sens. Cela signifie donc que même si nous sommes tous responsables, il y a systématiquement un côté qui est pénalisé. J'ai entendu des hommes venir me dire que lorsqu'ils vont au tribunal, ils sentent qu'ils sont punis. D'une part, nous parlons de consentement mutuel, du fait qu'aucun des parents ne veut être tenu responsable; d'autre part, il y a un côté qui estime être continuellement puni.

Deuxièmement, et je crois qu'il en avait également été question la semaine dernière dans l'excellent exposé de M. Nagy, et dans celui de M. Richard Haney, des Canadiens pour l'égalité entre les parents, «l'intérêt de l'enfant» est peut-être un cliché dépassé. Déclarer que l'intérêt de l'enfant doit déterminer qui obtient la garde... un nombre incroyable de décisions ont provoqué des catastrophes dans les familles. On a donc beaucoup parlé, la semaine dernière, de cette notion de «l'intérêt de l'enfant» et du fait qu'elle était peut-être bien dépassée; peut-être devrait-on plutôt parler de «l'intérêt de la famille».

M. Nunziata: Quelle importance devrait-on, à votre avis, accorder aux vœux de l'enfant?

M. Blain: Je laisserai peut-être M. Baxter, ou Michael Stringam, répondre.

M. Stringam: Nous nous sommes tous interrogés sur le principe de l'intérêt de l'enfant. Je suis sûr que si vous connaissez les juges ou les tribunaux, vous savez qu'ils ne sont pas tous d'accord sur ce qu'est l'intérêt de l'enfant.

[Texte]

It is clear to us that the best interest of the child is a continuing and constant contact with both parents, so the child does not feel divorced or separated from or left by one of the parents. That can best be done through a joint-custody program. From our perspective the education, the income, the amount of time one parent has in the past spent with the child, do not determine what is best for the child. There are several social studies that indicate that children who have a continuing real contact—not the type of Disneyland parent contact—with both parents is the one who suffers the least trauma from a divorce and separation.

The Chairman: Mr. Baxter had one comment on that.

Mr. Nunziata: If he could address my question about how much emphasis should be put on the wishes of the child . . .

• 1645

Mr. Baxter: Thank you. I am not in possession of any extensive research which talks to your issue. I can only tell you one story, which I think may illustrate something.

In my role as teacher, professor, or whatever, I was called by a gentleman who was incarcerated in a penal institution and wanted to see his children. His wife was denying him access on the basis that the kids did not want to see him. I was asked to support his claim and I said I could do so in a general sense, I thought kids should see both parents. But I asked him if they had consulted the kids, had they talked to the kids. Nobody had. The kids were aged six, four and a half and three and a half. So I asked to see them. Their mother produced the kids for me. I sat down and talked with them for 45 minutes, on tape. I asked them if they wanted to see their father. One child said, "No!", and moved back in the seat. All three of them had nothing . . . they talked of beatings at their father's hands. They talked of being afraid of their father. So I took a transcript of the tape and I turned it over to both the parties and I said that at this time I did not think these kids should see their dad because there had been a history of beating up of the kids and I believed the children.

So I take very seriously that a child should have the right to speak. And if you ask my son, he thinks it should be at age four. I think it can be. I think you can listen very carefully. And kids, in my view, when they are faced with a very serious issue like this, do not lie. If they do not want to see somebody, they are going to tell you they do not want to see somebody. Or if they want to see somebody, they are going to tell you. Sometimes they can be coached. I think they should at least be listened to. They cannot make the decision, but I think they should be heard.

Mr. Nunziata: One last question. With respect to the provisions in the act regarding reconciliation, are you satisfied that there is enough there? Should there be more emphasis on reconciliation? I have a particular concern about the new act which would allow a spouse to immediately petition for divorce

[Traduction]

Il est, à notre avis, très clair que l'intérêt de l'enfant est un contact permanent et constant avec l'un et l'autre parents, de sorte qu'il ne se sente pas divorcé ou séparé, ou encore abandonné par l'un ou l'autre parent. La meilleure solution est donc un programme de garde partagée. De notre point de vue, l'instruction, le revenu, le temps qu'un parent a, par le passé, consacré à l'enfant, ne déterminent pas ce qu'il y a de mieux pour l'enfant. Plusieurs études sociales ont révélé que les enfants qui ont de véritables contacts continus—pas le genre de contacts à la Disneyland—avec l'un et l'autre parent sont ceux qui souffrent le moins des traumatismes d'un divorce et de la séparation.

Le président: M. Baxter voulait ajouter quelque chose à ce sujet.

M. Nunziata: S'il pouvait répondre à ma question sur l'importance qu'il faut accorder aux vœux de l'enfant . . .

M. Baxter: Merci. Je n'ai pas en ma possession de recherches approfondies en la matière. Je ne puis vous donner qu'un seul exemple, qui est assez probant.

A titre d'enseignant ou de professeur, j'ai reçu l'appel d'un homme incarcéré dans une institution pénitentiaire et qui voulait voir ses enfants. Sa femme le lui refusait en prétextant que ses enfants ne voulaient pas le voir. Il m'a demandé de l'appuyer dans sa requête, avec laquelle je suis d'accord en général, puisque j'estime que les enfants doivent avoir la possibilité de voir leurs deux parents. Lorsque je lui ai demandé si l'on avait consulté les enfants et leur avait parlé, il m'a répondu par la négative. Les enfants avaient six ans, quatre ans et demi et trois ans et demi. J'ai donc demandé à les voir, et leur mère me les a présentés. Je me suis assis avec eux pendant 45 minutes et j'ai enregistré notre conversation. Lorsque je leur ai demandé s'ils désiraient voir leur père, l'un des enfants m'a répondu par la négative et s'est enfoncé dans son fauteuil. Aucun d'entre eux n'avait . . . Ils m'ont dit avoir été battus par leur père et en avoir peur. J'ai fait parvenir l'enregistrement en question aux deux parties et leur ai conseillé de ne pas laisser les enfants voir leur père, étant donné qu'ils prétendaient avoir été battus par celui-ci et qu'ils semblaient dire la vérité, d'après moi.

Je pense sérieusement qu'un enfant devrait avoir le droit de parler. Mon fils pense que les enfants sont en mesure de décider dès l'âge de quatre ans. C'est possible. Il faut les écouter avec beaucoup d'attention. Et je pense que lorsqu'ils font face à une situation aussi dramatique que celle-là, les enfants ne peuvent pas mentir. S'ils ne veulent pas voir quelqu'un, ils vous le diront. Par contre, s'ils veulent absolument voir une personne, ils vous le diront aussi. On peut parfois les influencer, mais je sais qu'il faut au moins les écouter avec soin. Il faut savoir ce qu'ils ont à dire, même s'ils ne peuvent pas prendre la décision eux-mêmes.

M. Nunziata: Une dernière question. Pensez-vous que les dispositions de la loi au sujet de la réconciliation sont suffisantes? Devrait-on insister encore plus sur la réconciliation? Je m'inquiéterais d'une loi qui permettrait à un conjoint de demander immédiatement le divorce dès la séparation

[Text]

upon separation, whereas under present legislation you cannot petition for divorce until the three-year period has expired. Could I have some comments on that?

Mr. Demaine: Perhaps I could add comments on the other comments too and that is, as you can gather now, we are very much in favour of mediation, perhaps government-funded almost automatic mediation. What we are afraid of is perhaps to see a new bill come out with a great emphasis on mediation in various stages of pre and post divorce, but unfortunately perhaps a new mediation industry layered archeologically on top of a legal industry.

Mr. Nunziata: No, I am speaking of reconciliation, not mediation. Mediation assumes that it is over, that there is no prospect of . . .

Mr. Demaine: Yes, well, of course, perhaps . . .

Mr. Nunziata: I am talking about reconciliation. Should we, as legislators, frame a bill in such a fashion as to make it more important, come up with ideas to help to save marriages, to enact provisions that will enhance the prospect of reconciliation? Whoever would like to respond.

The Chairman: I recognize Mr. Stringam.

Mr. Stringam: Mr. Chairman, I can only speak from personal experience and the experience that I have seen from other people and I really think it is six of one and half a dozen of the other. In my own personal case, I tried five years of reconciliation before finally divorcing. Frankly, I should have divorced five years previously. I have seen other cases where parents, because of the current three-year provision or, if they were deemed to be the person who left, a five-year provision, dreamed up things like adultery and mental cruelty and physical cruelty just to be able to get that divorce earlier. Quite frankly, I believe from my own personal point of view, the one-year separation clause is quite adequate for a couple to have attempted reconciliation through that one year period.

The Chairman: Mr. Craig.

Mr. Craig: Mr. Chairman, I just wanted to mention that I think some form of counselling, whether it be called conciliation, counselling or mediation or whatever the phrase is, should be provided to people who are looking at divorce because I think it is a time when people are quite confused about their priorities and they need some time to reassess those things. And if children are involved, then there is an even more important reason, of course, why we are suggesting that. I think there at least will be a better decision made down the road if they are given the opportunity to look at their lives and put them in order in some way that can help them carry on in a positive fashion. So I think there needs to be help. I think many people find it a very difficult time to make decisions that make any sense and they need some objective help.

[Translation]

convenue, alors qu'il est nécessaire aujourd'hui d'attendre trois ans avant de pouvoir demander le divorce. Qu'en dites-vous?

M. Demaine: Peut-être pourrais-je ajouter mon commentaire à celui de mes collègues et vous dire que, comme vous l'avez sans doute constaté, nous sommes en faveur de la médiation, et peut-être même d'une médiation automatique financée par le gouvernement. Nous ne voudrions pas que le projet de loi mette trop l'accent sur la médiation aux diverses étapes du divorce—avant et après—au risque de créer une nouvelle industrie de la médiation, qui viendrait s'ajouter malheureusement à celle des avocats.

M. Nunziata: Non, je parle de réconciliation, et non de médiation. La médiation suppose que les relations sont terminées, et qu'il n'y a aucune possibilité de . . .

M. Demaine: Dans ce cas, bien sûr, peut-être que . . .

M. Nunziata: Je parle de réconciliation. Nous, qui faisons la loi, devons-nous élaborer un projet de loi qui mette plus l'accent sur la réconciliation, qui tente de sauver les mariages de façon innovatrice et qui propose des dispositions qui élargissent la notion de réconciliation? Je pose la question à quiconque voudra répondre.

Le président: Je cède la parole à M. Stringam.

M. Stringam: Monsieur le président, je ne puis me fonder que sur ma propre expérience, et sur ce que j'ai pu constater chez d'autres: je pense que c'est bonnet blanc et blanc bonnet. Dans mon propre cas, j'ai tenté de vivre cinq années de réconciliation avant de divorcer en fin de compte. À vrai dire, c'était cinq années de trop. À cause de la disposition actuelle prévoyant une attente de trois ans, ou de cinq ans, j'ai connu des parents qui—si l'un ou l'autre était considéré comme le conjoint ayant quitté le foyer—ont inventé des accusations d'adultère ou de cruauté mentale et physique uniquement pour pouvoir obtenir le divorce plus tôt. Franchement, d'après mon propre point de vue, la disposition de séparation d'un an suffit tout à fait dans le cas des couples qui tentent de se réconcilier au cours de cette année-là.

Le président: Monsieur Craig.

M. Craig: Monsieur le président, je pense que des services d'orientation, que ce soit de conciliation, de *counselling* ou de médiation—appelons-les comme on le voudra—devraient être offerts à ceux qui envisagent le divorce, puisqu'il s'agit d'une époque de la vie au cours de laquelle les gens sont extrêmement confus au sujet de leurs priorités et ont besoin d'aide pour réévaluer la situation. En plus, s'il y a des enfants dans le tableau, ces services sont encore plus importants, et voilà pourquoi nous les suggérons. Je pense que la décision finale n'en sera que meilleure, si on leur donne l'occasion de réévaluer leur vie et de réaligner leurs priorités pour pouvoir continuer à fonctionner de façon positive. Il faut qu'on puisse les aider. Au moment d'un divorce, il est difficile de prendre les bonnes décisions, et c'est pourquoi il est nécessaire d'avoir de l'aide objective.

[Texte]

[Traduction]

• 1650

The Chairman: Mrs. Collins.**Mrs. Collins:** Thank you, Mr. Chairman.

I appreciate the evidence our witnesses have given. I think it is very helpful and I particularly appreciate their support of the concept of mediation.

Just one of the first comments: Your reference to the better parent really disturbs me because I think that is one of the problems we face in trying to come to resolutions, that for too long we have had the concept that the better parent gets custody and people naturally are going to fight because they want to have the image of being the better parent. I think we need a rethinking of that.

In many cases, quite honestly, the woman would be in a much better situation not to have the continuing responsibility of the children, be able to go ahead and advance her career, perhaps for an interim period of time if the father was prepared to do it. But obviously if it is a question of ownership or a question of society judging you as to be better then you are not going to be prepared to enter into those kinds of arrangements. So I would just suggest to everyone that I hope we can get away from those kinds of stereotypes.

The concepts of custody are what I am really struggling with. I appreciate your point of view, and we have been hearing other points of view.

I would like to know first of all—I am not sure who would like to answer this—what is your concept of joint custody. What does it mean to you?

Mr. Stringam: I would not be surprised if you are going to get an answer from everybody on this.

Mrs. Collins: Not everybody. We do not have time for everybody.

Mr. Demaine: I think I said in Montreal that we are so concerned with the pathology of social situations. I think last time we were looking at what is the antonym of "pathology". Let us study happy divorces, almost. It is too bad we cannot study satisfactory... We have friends who have satisfactory custodial arrangements and visitation arrangements, and there are a lot of those. Perhaps we should look at the positive side too.

What is a good custodial arrangement? I think it is one where there is an absence of bitterness, an absence of misunderstanding. Somehow it may be necessary to have much stricter, almost legal, guidelines for both parents to know that they cannot play fast and loose with the alienation of the other parent. There is an awful lot of bad blood in a lot of custodial divorces. I do not know, but there has to be a diminution, somehow, almost a legal diminution, of visitation games.

What we see in the new Bill C-47 is certainly an enhancement, an enforcement of the traditional child support payment situation. What is lacking in Bill C-47 is an equal emphasis on access, parental access.

Le président: Madame Collins.**Mme Collins:** Merci, monsieur le président.

Je vous remercie de votre témoignage extrêmement utile, et je vous remercie particulièrement d'avoir soutenu la notion de médiation.

Tout d'abord, lorsque vous parlez du «meilleur parent», cela me perturbe grandement, puisque c'est justement l'un des grands problèmes que nous avons: on a cru pendant beaucoup trop longtemps que c'était le meilleur parent qui obtenait la garde de l'enfant, et c'est pourquoi les conjoints sont prêts à se battre pour garder leur image de meilleur parent. Je pense que c'est une notion à reformuler.

A vrai dire, on devrait souvent ne pas donner à la femme la responsabilité permanente de ses enfants, pour lui permettre d'avancer dans sa carrière pendant un certain temps, c'est-à-dire pendant que le père est prêt à s'occuper de ses enfants. Mais, dans le cas des femmes, tout est évidemment une question de propriété et de la façon dont la société vous juge en tant que meilleur parent, et c'est pourquoi vous n'êtes pas toujours prêt à conclure ce genre d'entente. Je souhaite vivement que nous laissions de côté ce genre de stéréotypes.

Ce qui m'intéresse vraiment, c'est la notion de garde d'enfant. Je vous remercie de votre point de vue, qui vient s'ajouter aux autres que nous avons entendus.

Je pose ma première question à qui voudra bien répondre: qu'est-ce que vous entendez par garde partagée? Qu'est-ce que cela veut dire?

M. Stringam: Je ne serais pas surpris que chacun veuille répondre.

Mme Collins: Non, nous n'avons pas le temps d'entendre chacun de vous.

M. Demaine: Je pense avoir déjà dit à Montréal que nous nous inquiétons trop de la pathologie des situations sociales. La dernière fois, nous nous demandions quel était l'opposé de «pathologie». Pourquoi ne pas étudier les divorces heureux? Dommage que nous ne puissions étudier la satisfaction... Nous avons des amis qui ont conclu des ententes de garde et de visite à leur satisfaction, et ils sont assez nombreux. Pourquoi ne pas regarder les bons côtés de la situation?

Qu'est-ce qu'un bon arrangement de garde? Je pense que c'est un arrangement sans aigreur, sans malentendu. Il peut être nécessaire de déterminer des lignes directrices strictes, presque juridiques, pour que les deux parents sachent qu'ils ne peuvent pas jouer avec l'aliénation de leurs droits réciproques. Il y a malheureusement beaucoup de rancune dans la plupart des divorces incluant la garde d'enfants. Je pense que les tribunaux devraient même aller jusqu'à limiter les jeux auxquels on s'adonne malheureusement lorsqu'il est question de droits de visite.

Le nouveau projet de loi C-47 ne fait que renforcer la traditionnelle pension alimentaire versée au profit des enfants. Ce qui manque dans ce projet de loi, c'est l'égalité d'accès de la part des parents.

[Text]

The Chairman: You are straying away from the point as to what is your concept of joint custody.

Mr. Craig, on that point.

Mr. Craig: I think joint custody is a pretty broad item, whether it be a definition in law or the way I would like to see it defined. I think joint custody relates to an agreement that takes care of the legal and the physical care of children and that it can be anything from a balance of a long-distance kind of agreement where parents are in two different cities, weekends occasionally, holidays in the summer, to the actual 50:50 split of children's time if circumstances permit.

In my particular case I do not have joint custody, but I have everything else going there that I think is involved. I have my children regularly, 5 days out of every 14 and on other special occasions. I think that is a component of a type of joint custody agreement, or it could be added.

If I had the other things going for it, I would have the right legally to take part in the other choices about my children. I would have complete joint custody. It could be any balance of time, but those are the kinds of issues that I think are involved.

The Chairman: Professor Baxter.

Mrs. Collins: I would like to carry on for a minute because I would like just to voice the concerns I have been hearing both from witnesses here and in discussions with other people and from lawyers—I realize your concern about lawyers—who have had experience with joint custody. Everyone was for it for a while and they are now finding there are lots of problems. In certain kinds of situations, joint custody is perceived as both parents' having the right to be involved in all sorts of decisions, which is just unworkable. As they mentioned this morning, it is everything from the way the kid's hair is cut to whether or not one parent has the right to move to another city. You end up in a continuation of the difficulties of the marriage throughout this situation.

• 1655

So I am wondering, first of all, if we have in law an understanding of what the terminology means or if we have some other way of coming at what we really want. From what you have said, in my mind that means a continuing involvement in the child's life and some different range of responsibilities, I guess, depending upon the particular situation. I do not know how you translate that into legal concepts.

The Chairman: I have Professor Baxter first, then Mr. Huston.

Mr. Baxter: Okay, I will attempt in a rambling form to answer your question.

The Chairman: Shortly.

Mr. Baxter: Shortly and succinctly, okay. I think joint custody is both a legal status and a shared trust, that there is a limit to what you can legislate and there must be an attitude of

[Translation]

Le président: Vous vous éloignez de la question au sujet de la garde partagée.

Monsieur Craig, vous voulez répondre?

M. Craig: La notion de garde partagée est assez vaste, que l'on essaie de la définir dans la loi, ou que je propose ma propre définition. La garde partagée constitue une entente sur les soins juridiques et physiques des enfants, et peut consister aussi bien en une entente assez souple, lorsque les deux parents vivent dans des villes différentes et se partagent occasionnellement les enfants au cours de fins de semaine ou de vacances d'été, que dans un partage à moitié du temps des enfants, si les circonstances le permettent.

Dans mon cas, je n'ai pas la garde partagée de mes enfants, mais je profite de tous les autres aspects qui me semblent importants. Je vois mes enfants régulièrement, cinq jours sur 14, et à toute autre occasion spéciale. C'est une espèce de garde partagée qui pourrait être élargie.

Si j'avais droit de regard sur tous les autres éléments qui touchent mes enfants, j'aurais le droit, juridiquement parlant, de participer à toute décision qui les regarde: il s'agirait alors de garde partagée sur toute la ligne. Nous nous partagerions le temps des enfants comme nous le voudrions, et c'est là le genre de décisions sur lesquelles porte la garde partagée.

Le président: Professeur Baxter.

Mme Collins: J'aimerais poursuivre un instant et vous faire part de ce que j'ai entendu dans la bouche de témoins et au cours de discussions avec des spécialistes et des avocats qui ont eu à s'occuper de garde partagée—et je sais ce que vous pensez des avocats. A un moment donné, tout le monde était bien d'accord avec la garde partagée, mais on constate maintenant qu'elle pose beaucoup de problèmes. Dans certains cas, les 2 parents ont l'impression qu'ils ont droit de regard dans toutes les décisions concernant leurs enfants, ce qui est tout à fait irréaliste. Comme on l'a dit ce matin, cela peut être aussi bien une décision concernant la façon dont un enfant se coupe les cheveux que le droit pour un des parents d'aller s'installer dans une autre ville. On finit par perpétuer toutes les difficultés qui existaient déjà dans le mariage.

Je me demande tout d'abord si la loi a bien défini cette notion, ou s'il faut d'une autre façon déterminer exactement ce que cela signifie. D'après votre explication à vous, la garde partagée signifie continuer à s'occuper de la vie de ses enfants en assumant toute une série de responsabilités qui dépendent des situations particulières. Mais je ne sais pas comment traduire cela en jargon juridique.

Le président: Je demanderai d'abord au professeur Baxter de répondre, puis à M. Huston.

M. Baxter: Je tenterai de répondre à votre question sans trop sauter du coq à l'âne.

Le président: Soyez bref.

M. Baxter: Bref et succinct. Je pense que la garde partagée est en soi un statut juridique et n'existe que s'il y a partage de la confiance: autrement dit, on ne peut pas tout légiférer, et il

[Texte]

shared trust between the parents. When my son is with my former wife—and you almost say “wife” because you never get divorced when you have kids; you are always dealing with them—I have to believe he is getting absolutely the best care he can, and she has to believe that when my son is with me he is getting absolutely the best care he can. We have to trust that feeling with each other.

The care is of two kinds. One kind is physical care, and I think that includes joint custody. There must be some equitable thing. Now, we do not have a 50:50 time split. We have a two-thirds/one-third time split: two-thirds with my ex wife, one-third with me. Also, I think it also includes the important decisions which affect my son: medical, legal, cultural, recreational, access to grandparents. Those things were stipulated before we even separated, and we agreed upon these things.

So I think you can probably flush out, as it were, some of these agreements. I think my colleague, Michael, said you have to put together a parenting plan which includes these things. Included in the members' package is a planning criterion with joint custody, and it is very, very specific. You can get into holidays and the whole thing. But it is talked about; it is open and you know what is going on.

This may sound ridiculous, but when I came here, my former wife got my phone number where I could be reached in Ottawa, and I have to go back early because it is my weekend with my son. So you really have to work at this thing, and you have to love your children more than the differences between yourselves. So it is both a statute and an attitude, and you have to work at it.

The Chairman: Mr. Huston.

Mr. Huston: Mrs. Collins, you are asking us what our notion of joint custody is. I would say that in Quebec, in Montreal, we have a situation which allows us a free opportunity to go through every aspect of our lives that involves our children, and I went through this with my wife. We talked about our economic situation, the future, time with the children, what would ultimately be in the best interests of the children and the entire family unit as it was restructured. We were not abandoning ship; we were changing cabins, or at least that was the way it was described. Now, regrettably, it was not mandatory, and this later resulted in my wife's unilaterally deciding to petition me for divorce. Now the situation is that I have seen my children for 26 days in the last six months, and this is a totally different situation. I now feel totally excluded.

I think the essence of the joint custody is that I must see myself as part of their future. I have been down certain roads and I would like to pass that heritage on to these children, and I would like to be included in certain kinds of decisions. I know it is unworkable, but as rational human beings we can discuss

[Traduction]

faut que les parents soient prêts à s'accorder mutuellement leur confiance. Lorsque mon fils est avec mon ex-femme—j'ai presque dit ma «femme», étant donné que l'on ne divorce jamais vraiment lorsqu'il y a des enfants: on s'en occupe toujours—il faut que je sois sûr qu'il reçoit les meilleurs soins qui soient, et mon ex-femme doit croire exactement la même chose lorsque mon fils est en ma présence. Il faut que nous ayons confiance l'un en l'autre.

Les soins sont de deux ordres: ils sont d'abord physiques, puisque l'on parle de garde partagée. Le partage doit être équitable, même si vous n'avez pas nécessairement votre enfant la moitié du temps. Dans mon cas, nous partageons son temps en 2 tiers-1 tiers: il passe 2 tiers de son temps avec mon ex-femme, et 1 tiers avec moi. Mais la garde partagée suppose également la participation aux grandes décisions qui touchent mon fils: les soins médicaux, juridiques, culturels, récréatifs et les visites aux grands-parents. Tout cela doit être bien déterminé avant même la séparation, comme ce l'était dans mon cas.

Donc il est possible de s'entendre à l'amiable sur certaines de ces questions. Mon collègue, Michael, a parlé d'un plan parental qui incluait toutes ces dispositions. Il faut inclure à ce forfait des éléments extrêmement précis, comme les vacances. Mais nous en parlons librement, ce qui nous permet de savoir ce qui se passe.

Cela vous semblera peut-être ridicule, mais ma femme a fini par trouver le numéro de téléphone auquel je pouvais être rejoint à Ottawa, pour me rappeler de revenir suffisamment tôt pour accueillir mon fils pour le week-end. Cela demande de la planification, mais il faut suffisamment aimer vos enfants pour aplanir les différends qui existent entre les parents. Donc, il est peut-être possible de définir dans la loi la garde partagée, mais celle-ci dépend aussi de l'attitude dont vous faites preuve, ce qui vous demande certains efforts.

Le président: Monsieur Huston.

M. Huston: Madame Collins, vous nous demandez ce que nous entendons par garde partagée. A Montréal, et au Québec en général, nous avons la possibilité de participer à tous les aspects de la vie de nos enfants, et c'est justement ce que j'ai fait avec ma femme. Nous avons discuté de notre situation économique, de l'avenir, du temps que nous accorderions à nos enfants, de ce qui serait ultimement dans le meilleur intérêt des enfants et de l'unité familiale au cours de sa restructuration. Nous n'avons pas abandonné le vaisseau: nous avons tout simplement changé de cabine, en tous cas c'est ainsi que nous avons décrit la situation. Malheureusement, notre entente ne nous liait aucunement du point de vue juridique, et ma femme a décidé plus tard de demander unilatéralement le divorce. Or, je n'ai vu mes enfants que 26 jours au cours des 6 derniers mois, ce qui a changé tout à fait la situation: je me sens maintenant tout à fait exclu de leur vie.

La notion de garde partagée veut que je fasse partie de leur avenir. J'ai connu certaines expériences que j'aimerais transmettre en héritage à mes enfants, et j'aimerais avoir droit de regard dans certaines décisions. Je sais que ce n'est pas toujours faisable, mais je pense que les êtres humains peuvent

[Text]

these kinds of things. We are all going through new frontiers in terms of joint custody. It can be done, but it must be made mandatory. You go through a process of lip-service and then you find it is unworkable because of the reality of the law.

• 1700

Mr. Baxter: I remember one thing, Mrs. Collins, and it is rule number one: do not put kids in the middle; get them out of the middle. If you are going to have joint custody, you cannot be complaining about the other spouse. My son sometimes comes to me and says "Mom says blah, blah, blah, and I told her, talk to you". Do not put kids in the middle. They have no capacity to act as mediator between you two. Go get a damn mediator to do that. So I think one of the rules of joint custody is that.

Mr. Demaine: If the committee has time, perhaps it could study good working agreements. There are a lot of good working agreements out there. But there are areas of conflict caused by . . . I have seen geography causing a lot of problems; intercity things. I know that in my case I got custody because my ex-wife decided to move from Montreal to Calgary. It is tough. Only Air Canada profits from a situation like that.

But I notice in a lot of men . . . it irks a lot of non-custodial parents, and fathers especially, that they have no decision-making input into their kids' lives; and this is a serious thing. I do not know all the solutions, but I think creatively there could be . . . perhaps you could study good working custodial arrangements.

Mr. Stringam: Mr. Chairman, I would like to make some brief comments about the vision of joint custody, and then perhaps even some about my own situation, which is a joint custody that perhaps is not working as well as it could.

First of all, we prefer not to use the term "joint custody". It has more of a legal tone to it. We prefer to use the term "shared parenting". What that simply means is a continuation of the parenting roles of both parents despite the fact that they happen to be estranged.

To some degree it comes down to a business arrangement; and we all have these types of business arrangements. A lot of our children are in schools all day. They are in daycares all day. We can live with those types of arrangements with people with whom we may not agree with the way they happen to raise our children, we may not agree with the ways they happen to teach our children, we may not agree with the ways they happen to discipline our children. But we can maintain at a business level—perhaps "business" is not the right word—a respect for those people, that our children are experiencing a different type of atmosphere.

[Translation]

discuter raisonnablement de ces choses. Nous sommes en train de dépasser les frontières déjà établies en matière de garde partagée. C'est une situation qui peut exister, mais ces dispositions doivent être rendues obligatoires. Cela ne donne rien de faire semblant que cela fonctionne, jusqu'au jour où l'on découvre que la loi est inopérante.

M. Baxter: Madame Collins, il faut se rappeler quelle est la première règle à observer: ne jamais mêler les enfant au beau milieu de toute cette histoire; il faut au contraire les en sortir. Si vous voulez avoir la garde partagée de vos enfants, ne commencez pas à vous plaindre de votre conjoint. Mon fils vient parfois me dire que sa mère lui a raconté telle ou telle chose et qu'il lui a demandé de venir m'en parler. Il ne faut pas que les enfants soient pris entre vous deux; ils ne peuvent pas agir comme médiateurs entre vous deux. Allez chercher un vrai médiateur pour jouer ce rôle! Voilà la première règle de la garde partagée.

M. Demaine: Si le Comité en a le temps, il voudra peut-être se pencher sur ce que pourraient être de bonnes ententes réalisables. Il y en a des tas qui existent. Mais il y a aussi des conflits créés par . . . Parfois c'est une simple question géographique, de voyages entre des villes. Je sais que dans mon cas, c'est moi qui ai obtenu la garde de mes enfants, tout simplement parce que mon ex-femme avait décidé de quitter Montréal pour Calgary. Mais c'est dur. Seul Air Canada profite de cette situation.

Beaucoup de parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants, et en particulier beaucoup de pères, s'irritent de ce qu'ils n'aient rien à voir dans les décisions importantes qui touchent leurs enfants, ce qui est extrêmement grave. Je ne sais pas quelle pourrait être la solution, mais il faudrait faire preuve d'initiative pour tenter de trouver des ententes réalisables pour la garde des enfants.

M. Stringam: Monsieur le président, j'aimerais brièvement vous faire part de ma vision de ce qu'est la garde partagée, et vous parler peut-être de mon propre cas qui ne fonctionne peut-être pas aussi bien qu'il le devrait.

Tout d'abord, nous préférons ne pas parler de garde partagée, puisque cette expression a une connotation juridique. Nous préférons parler de «partage de parentage». Cela signifie tout simplement que nous continuons à jouer notre rôle de parent, même si nous ne vivons plus ensemble.

En somme, ce sont souvent des relations d'affaires; nous avons tous conclu des relations d'affaires. Nos enfants sont souvent à l'école toute la journée, ou à la garderie toute la journée. Nous avons conclu une espèce d'entente de ce genre avec des gens dont la façon d'élever nos enfants, de leur enseigner et de les discipliner ne nous convient pas toujours. Or, nous sommes néanmoins capables de garder des relations d'affaires—si j'ose dire—avec ces gens et de leur accorder notre respect, parce que nos enfants font l'expérience d'un autre environnement.

[Texte]

In most cases, happily married couples can deal with the types of day-to-day issues that come up in a rational fashion. Unhappily married people, divorced people with children, may have to use the services of mediators to be able to get around some of those problems, to come to a satisfactory negotiated level that is in the best interests of the child. In that sense we may have to provide those types of social resources.

The final comment I have in this regard is that the provision of shared parenting, the continuing role of shared parenting for a child, continues the respect of the child for that parent. One of the most critical elements we have found in a non-custodial relationship is not just the amount of time that a non-custodial parent is allowed to spend with his child, not that some of the rights are removed from him directly in not being able to decide what dentist the child goes to, but the fact that the child sees very clearly that the parent no longer has an image of direction, education, and so forth, and the respect starts to be removed from that child-parent relationship.

Frankly, it does not matter whether it is male or female. I find this a totally non-sexist issue. It is, as my colleague said, an issue of problems of non-custodial parents and problems of custodial parents.

If I could just for a moment reflect on my own experience... I have joint custody. I have operated a joint custody since 1981. My former spouse and myself have great difficulty in talking to each other. The resources are not there. The only way we can talk to each other is through our lawyers and through the courts. Not only are the resources not there in rational amounts, the incentive is not there. I can tell you for a fact—and I do not think I am pointing fingers—my former spouse can go to her lawyer and hear very clearly: well, if you do not like it and you are having problems, try to negotiate this thing; heck, chances are 85% that you will get custody; let us go for it.

It is not a reflection on lawyers. Let us go for it. There is no reflection on lawyers. It is the same kind of attitude that I would probably take in a position of anger or frustration in trying to deal with my former spouse. I will go with the odds.

• 1705

So I think with the proper kind of resources, in terms of mediation—I do not see mediation as a one-shot, parents go into a mediation forum at the time of divorce and that is it. As far as my experience is related, things change over time. It may be a requirement that parents go back and update parenting plans every year, on an annual basis.

Mrs. Collins: It sounds like affirmative action plans.

The Chairman: The only one on my list now is Mr. Reimer.

Would you like to have a question or two, Mr. Nunziata, and then we will go to Mr. Reimer for five?

Mr. Nunziata: Yes.

[Traduction]

Dans la plupart des cas, les couples qui vivent un mariage heureux sont en mesure de faire face à ce genre de situation quotidienne de façon raisonnable. Ce sont les gens qui ne sont pas heureux en mariage, ou les divorcés avec des enfants qui doivent avoir recours aux services de médiateurs pour pouvoir surmonter ces problèmes et pour pouvoir négocier ce qui leur semble être dans le meilleur intérêt de leurs enfants. Voilà pourquoi il faut pouvoir fournir ces ressources sociales.

Enfin, je terminerai en disant que le partage de parentage, et la présence constante de chaque parent auprès de son enfant, favorisent le respect de ce dernier à l'égard de ses parents. L'un des éléments les plus critiques chez les parents n'ayant pas eu la garde de leurs enfants, ce n'est pas tellement le peu de temps qu'ils peuvent passer avec leurs enfants ni qu'on leur refuse le droit de décider quel dentiste leurs enfants fréquentera, mais c'est plutôt le fait que l'enfant ne voit plus chez ce parent le rôle de guide et d'éducateur, par exemple, et qu'il lui enlève petit à petit son respect.

Peu importe d'ailleurs s'il s'agit du père ou de la mère. Comme l'a dit mon collègue, c'est une question qui touche les parents n'ayant pas eu la garde de leurs enfants et ceux qui l'ont eue, sans égard à leur sexe.

Permettez-moi de vous faire part de ma propre expérience... J'ai eu la garde partagée de mes enfants depuis 1981. Mon ex-épouse et moi-même avons beaucoup de mal à nous parler. Comme les ressources sociales n'existent pas, la seule façon pour nous de nous parler c'est par l'intermédiaire de nos avocats et des tribunaux. Non seulement les ressources raisonnables n'existent-elles pas, mais nous ne sommes pas non plus incités à les consulter. Sans vouloir accuser qui que ce soit, je vous assure que mon ex-épouse peut s'adresser n'importe quand à son avocat pour se faire dire que si elle n'est pas contente de la situation et rencontre des problèmes, elle n'a qu'à négocier telle ou telle autre entente et que, comme elle a 85 p. 100 de chances de se voir accorder l'entière garde, pourquoi ne pas essayer?

Je n'accuse aucunement les avocats. Faisons-le. Je ne veux pas critiquer les avocats. Je ferais vraisemblablement la même chose si mon ex-conjoint me rendait furieux ou si je n'arrivais à rien avec elle. Je tenterais ma chance.

Mais si les ressources existaient—je ne pense pas que la médiation devrait se faire en une seule fois, que les parents tentent la médiation lors du divorce, un point c'est tout. Je le sais pour l'avoir vécu, le temps qui passe change les choses. Il faudrait peut-être obliger les parents à revoir chaque année la façon dont ils élèvent leurs enfants.

Mme Collins: Cela ressemble au programme d'action positive.

Le président: Il ne reste que M. Reimer sur ma liste.

Voulez-vous poser une question ou deux, monsieur Nunziata, ensuite nous donnerons cinq minutes à M. Reimer?

M. Nunziata: Merci.

[Text]

Mr. Chairman, the sad reality is that there are a great number of noncustodial parents who want to begin sharing parenting after they separate. But during marriage there is a great number—I do not have the benefit of any studies—of parents, a lot of them men, who play a very minor role in parenting. You do not see too many men changing diapers; you do not see too many men . . .

A witness: Wait until you have the opportunity!

A witness: That is the stereotyping we have in our society.

A witness: Wait until you have children of your own . . .

The Chairman: Order, please.

Mr. Nunziata: I am making this point from my perspective, and obviously you men have a different perspective. It seems to me in a lot of cases there is not that strong desire to share in parenting while the couples are together. But the . . .

The Chairman: Do you want to restrict this one to a strict answer. Everybody wants to respond, including all the guests in the audience, Mr. Nunziata.

Mr. Nunziata: At least we are having a lively discussion.

The Chairman: I think we will choose one from each delegation.

Mr. Blain.

Mr. Blain: Mr. Nunziata, times certainly have changed from—I do not know how many years ago. I hope it is not revealing anybody's age.

Mr. Nunziata: My dad never changed my diaper.

Mr. Blain: In the last 15 years things like parenting courses came in: Parent Effectiveness Training, Lemans Birthing Controls. A lot of us did attend prenatal classes. A lot of us did attend the birth of our children.

I married when I was a student. My wife was the one who was fortunate enough to begin her course first. Because we had infants, I became the househusband. I, therefore, deferred my own career for two years so I could stay exclusively at home with the children, because they needed a parent. It was a choice between one or two, not mother and father.

I took that role. That is by no means unique, going to daycare centres, going to co-operative parenting centres.

It was unfortunate, yes; it was a great shock when the marriage did break down. There are problems in every marriage. Perhaps the people who come to the dissolution are the extreme reflection of it. I think many men have certainly participated in parenting. That is the whole thrust.

Mr. Nunziata: Equally?

[Translation]

Monsieur le président, il est triste de constater qu'un grand nombre de parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants veulent tout d'un coup s'en occuper après s'être séparés. Mais au cours du mariage lui-même, il y en a beaucoup, et je ne dispose d'aucune étude à ce sujet, des hommes en particulier, qui ne s'intéressent pas beaucoup à leurs enfants. Il n'y a pas beaucoup d'hommes qui changent les couches de leurs enfants; il n'y a pas beaucoup d'hommes . . .

Un témoin: Attendez d'en avoir eu l'occasion!

Un témoin: Voilà encore les stéréotypes de notre société qui ressortent.

Un témoin: Attendez d'avoir eu des enfants . . .

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

M. Nunziata: Je dis ce que je pense, et il est évident que vous autres, hommes, pensez différemment. Il me semble que les hommes, dans de nombreux cas, ne désirent pas ardemment partager ces tâches au cours du mariage. Mais . . .

Le président: Pourriez-vous faire en sorte que la réponse donnée soit brève? Tout le monde veut répondre à ce que vous avez dit, monsieur Nunziata, y compris ceux qui se trouvent dans la salle.

M. Nunziata: Cette discussion est animée au moins.

Le président: Nous choisirons un porte-parole de chaque délégation.

Monsieur Blain.

M. Blain: Monsieur Nunziata, les temps ont changé depuis—je ne sais pas combien d'années. J'espère que je ne révèle l'âge de personne en disant cela.

M. Nunziata: Mon père n'a jamais changé mes couches.

M. Blain: Des cours sur la façon d'élever ses enfants ont vu peu à peu le jour depuis 15 ans: Comment être un bon parent, Techniques de naissance de Lemans. Beaucoup d'entre nous ont assisté aux cours prénataux ou à la naissance de nos enfants.

Je me suis marié lorsque j'étais étudiant. Ma femme avait eu le bonheur de commencer ses études la première. Nous avions des nourrissons à la maison et je suis donc devenu père au foyer. J'ai donc reporté mes propres études pendant deux ans pour pouvoir rester à la maison avec les enfants, car ils avaient besoin d'un de leurs parents. Les deux ne pouvaient être présents.

J'ai assumé ce rôle. Mais je ne suis pas unique. Il y en a plein qui amènent leurs enfants à la garderie, qui vont dans des centres de coparentage.

Notre mariage n'a pas survécu; ce fut un énorme choc de le constater. Chaque mariage pose des problèmes. Et ceux qui en arrivent à le rompre en sont les plus grands témoins. Mais beaucoup d'hommes se sont occupés de leurs enfants. Voilà ce que je voulais dire.

M. Nunziata: À part égale?

[Texte]

Mr. Blain: Yes, in my case, and my case was to illustrate that in fact it was a reversal role. If you want to get away from equality, if you are looking just for that kind of thing, I took the majority responsibility.

I thought in any case that was a case for joint custody. I did not want to deprive my children of their mother and I still do not. I would not think that is right, but by the very same token, I would feel and ask for the same respect.

The Chairman: Does anyone from the Alberta delegation want to respond to that?

Mr. Stringam.

Mr. Stringam: I understand the point you are trying to make. I think it really revolves around the type of family structure we have had in the past, where the man has been the breadwinner. I do not think, in the type of society that we are entering into now, where both parents are in the labour force in a greater degree, that it is the case. You should look at the post divorce situation, rather than the situation at divorce. Again, I do not think it is a sexist issue, it is a matter of statistics. Women have stayed home and taken care of the children. At the time of the divorce it is then decided that the best interest of the child is that his mother is staying home and taking care of her children.

In the majority of cases, in post divorce, that mother goes out to work. There are a lot of action programs to allow her to do that, to get re-educated. Perhaps what we are missing are action programs to educate fathers on how to take care of their children. They have missed this time at home while they have been out earning a living for their families.

• 1710

The Chairman: Mr. Nunziata, one more question.

Mr. Nunziata: I just want to make the point that all of you gentlemen appear to be well educated, you are intelligent, articulate, you do not appear to have too many callouses on your hands, you all appear to be . . .

A Witness: Boo!

Mr. Nunziata: The point I am trying to make is there are a lot of . . . and you do not appear to have an alcoholic problem, you do not appear to be drug addicts, you do not appear to be labourers. You appear to be . . .

Mr. Huston: What is the point of making that distinction?

Mr. Nunziata: The point I am trying to make is that you can look at something like joint parenting and you can look at what we are talking about in a different perspective than a hell of a lot of other men out there. Okay? And the point I am trying to make is that . . . I am just wondering, when you guys speak, whether you are speaking for the immigrant father out there who works 14 hours a day on construction and has marital difficulties. Do you hear that person talking about shared parenting?

Mr. Blain: We know a couple of people like that in the public here, if you would like to hear them. The committee might not allow it, but they are here, Mr. Nunziata.

[Traduction]

M. Blain: Pour ma part, oui, et dans mon cas, les rôles ont été renversés. Sans parler d'égalité, je crois pouvoir dire que c'est moi qui me suis occupé en majorité de mes enfants.

Je croyais que l'on nous accorderait à tous deux la garde de nos enfants. Je ne voulais pas priver mes enfants de leur mère et je ne veux toujours pas les en priver. Je ne pense pas que ce soit juste, mais cela dit, je demanderais le même respect.

Le président: Quelqu'un de la délégation de l'Alberta veut-il intervenir?

Monsieur Stringam.

M. Stringam: Je comprends ce à quoi vous voulez en venir. Cela tourne en réalité autour du type de structure familiale qui a été la nôtre pendant des années, où l'homme gagnait l'argent du ménage. Mais dans le type de société dans laquelle nous vivons maintenant, où le père et la mère travaillent, je pense que ce n'est plus le cas. Il faut se pencher sur la situation après le divorce, et non pas au moment du divorce. Là encore, je ne pense pas que ce soit une question de sexisme, mais plutôt de statistique. Les femmes restaient à la maison et prenaient soin des enfants. Au moment du divorce, l'enfant est en général confié à la mère puisqu'elle est restée à la maison et a pris soin de ses enfants.

Mais après le divorce, dans la majorité des cas, la mère est obligée de travailler. Elle peut suivre des tas de cours de formation, de perfectionnement. Ce qu'il nous manque, ce sont peut-être des cours enseignant aux pères comment s'occuper de leurs enfants. Ils ne s'en sont pas occupés parce qu'ils étaient obligés de subvenir aux besoins de leur famille.

Le président: Monsieur Nunziata, une dernière question.

M. Nunziata: Je voudrais simplement vous dire que vous avez l'air, messieurs, d'être instruits, intelligents, vous vous exprimez bien, vous ne semblez pas avoir les mains rêches, vous semblez tous . . .

Un témoin: Horreur!

M. Nunziata: Vous ne semblez pas être alcooliques, vous ne semblez pas être ouvriers. Vous avez l'air . . .

M. Huston: Pourquoi cette distinction?

M. Nunziata: Ce que j'essaie de vous dire, c'est que vous pouvez discuter de cette question de coparentage d'une manière différente de beaucoup d'autres hommes. Lorsque vous parlez ainsi, je me demande si vous parlez au nom de l'immigrant qui travaille 14 heures par jour dans un chantier de construction et éprouve des difficultés conjugales. Pensez-vous que cette personne discute du partage des responsabilités familiales?

M. Blain: Il y en a ici, si vous voulez les entendre. Le Comité ne les autorisera peut-être pas à parler, mais ils sont ici, monsieur Nunziata.

[Text]

Mr. Nunziata: The point I am trying to make is . . .

The Chairman: Mr. Nunziata, on this point I will recognize Professor Baxter and Mr. Huston. I think they have the thrust of the question.

Mr. Baxter: Thank you. I do not think we are speaking for those people, because we are just speaking for ourselves. There may be those people who would appear before you who could speak for themselves.

If I speak just for myself, I think that I feel very fortunate to be in a position, by virtue of my history and my economics and that kind of thing, to be able to do something like this.

In the material that was given to your researcher there is a paper called "Men and their Children—The Subtle Revolution" which is talking about a change of roles for men. I think this change is irreversible; I think it is coming. I think that this is an opportunity to give the opportunity for leadership in a very important piece of social legislation. We are not saying this is for everybody; we are not saying it is all possible; we are not saying the infrastructure is there for daycare and all this kind of stuff. We are just saying, give us a chance! Make that opportunity open to us. It does not close the opportunity for people who do not feel this way. It is simply giving us an opportunity to move ahead and to change the nature of human relationships.

I also would like to defer to my colleague very briefly as an example from our organization.

The Chairman: I will not recognize that, with great respect, Mr. Huston, because our time is running on and we have one member who has not had an opportunity to ask any questions.

Mr. Huston: Okay, I will make the point, Mr. Chairman. I will reply to Mr. Nunziata very quickly.

I ask you, why do you introduce this kind of anecdotal information with regard to the fact that men do not develop father skills until after the divorce? In fact, in most cases this is not true. My father was a labourer and did many things, teaching me physical courage and a number of things, which I feel I am passing on to my own son. And I have done so before the divorce.

Now, with regard to taking part in the family equally, there are changes taking place. It is not a static society. We are undergoing changes. And you must understand that we are in the process of learning, but there are specific things that fathers are doing: teaching them to react to certain situations with courage. Going off the high diving board, for example, is a tremendously rewarding experience. For me as a father to teach my young nine-year old boy to go up—and he came fifth in the City of Montreal—that is a great source of pride for me. And for you to say that we are not taking part equally . . . I think we do have a role. We do play a part. And these areas such as athletics, such as looking at manhood, looking at the 20th Century version of manhood, I think these are particularly important. And . . .

[Translation]

M. Nunziata: Ce que j'essaie de vous dire, c'est . . .

Le président: Monsieur Nunziata, permettez-moi de donner la parole à M. Baxter et à M. Huston. Je crois qu'ils ont compris votre intervention.

M. Baxter: Merci. Je ne pense pas que nous puissions parler en leur nom, car en général nous nous contentons de parler en notre propre nom. Il y en a peut-être qui voudrait intervenir.

Pour ma part, j'estime que j'ai de la chance, compte tenu de mon éducation, de mon passé, de pouvoir faire quelque chose comme ceci.

Nous avons remis à votre chargé de recherche un document intitulé «Les hommes et leurs enfants—La révolution subtile» qui évoque le changement des rôles joués par les hommes. Je crois que ces changements sont irréversibles, qu'ils vont s'implanter. Vous pouvez assumer un rôle dirigeant en adoptant un texte de loi social très important: l'occasion est toute trouvée. Nous ne prétendons pas que cela conviendra à tout le monde, que tout le monde peut le faire; les garderies et tous ces supports ne sont pas encore en nombre suffisant. Nous ne vous demandons que de pouvoir le faire! Donnez-nous l'occasion de le faire. Cela ne changera rien pour ceux qui ne pensent pas de la même façon. Mais vous nous donnerez l'occasion d'évoluer et de changer la nature des rapports humains.

Si vous me le permettez, je demanderais à mon collègue de vous donner brièvement un exemple.

Le président: Sauf le respect que je vous dois, monsieur Huston, excusez-moi de ne pouvoir vous donner la parole, mais il ne nous reste plus beaucoup de temps et un député n'a pas encore eu l'occasion de poser de questions.

M. Huston: Une observation alors, monsieur le président. Je vais répondre très rapidement à M. Nunziata.

Je me demande pourquoi vous nous racontez que les hommes ne s'intéressent à leurs enfants qu'une fois le divorce prononcé? En fait, c'est faux dans la plupart des cas. Mon père était ouvrier, il s'est occupé de moi, il m'a appris à être courageux et un certain nombre d'autres choses, que j'estime transmettre à mon propre fils. Et je l'ai fait bien avant mon divorce.

Pour ce qui est du partage égal des tâches familiales, les choses changent. La société évolue. Tout change. Et vous devez comprendre que nous sommes en train d'apprendre. Mais nous faisons déjà certaines choses: nous leur enseignons à réagir à certaines situations avec courage. Plonger du plongeur le plus haut, par exemple, est une expérience extrêmement satisfaisante. J'ai appris à mon fils de neuf ans à plonger et j'ai été très fier lorsqu'il est devenu le cinquième meilleur plongeur de la ville de Montréal. Et dire que nous ne participons pas également . . . Nous jouons un rôle, un rôle important. Nous leur apprenons à être sportifs, à être virils, à être des hommes virils modèles, et tout ceci est très important. Et . . .

[Texte]

Mr. Nunziata: On a point of order, Mr. Chairman. I do not want the delegation to misinterpret what I am saying. I am just trying to convey to you some of the other arguments. Perhaps I am playing the devil's advocate partially, but I think it is important that you hear what other people are saying. The other people are telling me that all fathers are not yuppies.

Mr. Huston: We are not yuppies, we ain't yuppies.

The Chairman: Thank you.

Mr. Craig: Mr. Chairman, on the point of order, since we are on the subject. I think I would like to answer the question. No one else seems to have answered it and I have rather a short comment.

The Chairman: Just a short statement, then.

Mr. Craig: This is our only opportunity to talk to this gentleman.

We have many members in our organization from walks of life different from what you see in front of you or you perceive to see in front of you today.

• 1715

You would have to be there to see the reaction some of these men and women have had in the sense of learning more about the possibilities that exist in our society for them and the skills that they might learn and pick up better to be a parent, including things related to caring for children, joint custody, looking at mediation, etc. People can learn. They do not have to have a brilliant mind or a "humungous" amount of dollars or education in their back pocket to be able to do that. And we see it every day.

The Chairman: Mr. Reimer.

Mr. Reimer: Thank you, Mr. Chairman.

Just by way of comment perhaps, this morning we heard from a group and the last two sentences of their brief to us were in the form of a mild threat that if we did not listen and did not change then they would make sure they would tell all their members in their group. This afternoon there is a bit of a threat to what you say to us to make sure you listen. You have an angry group of people. I think Mr. Nunziata touched on it earlier. Nevertheless, I would have to say that I sympathize with what you are doing and I commend you for telling it like it is. I think it is better for us to see and feel some of that anger that is sitting there than for you to come in and simply politely tell us a story. So I commend you for honestly telling us the way you feel it, and as you understand it as well. In my view, discrimination is just as evil or bad whether it is directed at a female or a male. It is wrong both ways.

One comment made by one of the gentlemen was that children grow or develop best when they have access to both parents. I would totally agree with that. I guess I would want to add "and ideally if both parents are together"—and we would all say that. I do not think that is in debate. But, when you sit here and you hear group after group coming on this topic, the thought that strikes me is that we are going to have

[Traduction]

M. Nunziata: Un rappel au Règlement, monsieur le président. Je ne voudrais pas que la délégation interprète mal ce que j'ai dit. J'essaie simplement de vous faire part de certains arguments qui ont été avancés. Je me fais peut-être l'avocat du diable, mais je crois qu'il est important que vous sachiez ce que disent les autres. Les autres me disent que tous les pères ne sont pas de jeunes loups qui ont évolué.

M. Huston: Nous ne nous considérons absolument pas comme de «nouveaux» pères.

Le président: Merci.

M. Craig: Monsieur le président, un rappel au Règlement, puisque nous sommes sur ce sujet. J'aimerais répondre à cette question. Personne ne semble l'avoir dit et j'aurais une observation très brève à faire.

Le président: Que ce soit très court alors.

M. Craig: C'est la seule occasion qui nous est donnée de parler à ce monsieur.

Les membres de notre organisme viennent d'horizons différents de ce que vous croyez voir en face de vous aujourd'hui.

Vous devriez voir les réactions de certains de ces hommes et femmes qui ont appris ce que pouvait leur réserver la société, ce qu'ils pouvaient faire pour être un meilleur parent, notamment comment s'occuper de leurs enfants, leur garde commune, la médiation et ainsi de suite. Les gens peuvent évoluer. Ils n'ont pas besoin d'être Einstein, avoir des millions de dollars ou toute une panoplie de diplômes pour pouvoir le faire. Et nous le constatons chaque jour.

Le président: Monsieur Reimer.

M. Reimer: Merci, monsieur le président.

Une observation tout d'abord. Ce matin nous avons entendu un groupe qui nous a présenté un mémoire et les 2 dernières phrases de ce mémoire contenaient une menace à peine voilée, si nous ne les écoutions pas, si nous n'agissions pas, ils veilleraient à en informer tous les membres de leur groupe. Cet après-midi, cette même menace plane au-dessus de nos têtes. Votre colère est évidente. Je crois que M. Nunziata l'a évoqué un peu plus tôt. Je voudrais néanmoins vous dire que je comprends ce que vous faites et je vous félicite de nous avoir exposé les faits réels. Il est préférable, je crois, que vous nous fassiez part de cette colère plutôt que de vous contenter de nous raconter une histoire. Alors je vous félicite de nous avoir rapporté la réalité telle qu'elle est, telle que vous la percevez. À mon avis, toute discrimination est à bannir, qu'elle s'adresse à une femme ou à un homme. Elle est tout aussi mauvaise.

Un de vos représentants a dit tout à l'heure que les enfants grandissent ou s'épanouissent le mieux lorsqu'ils ont accès tant à leur mère qu'à leur père. Je suis tout à fait d'accord. J'ajouterais même: «et idéalement si la mère et le père vivent ensemble»; je suppose que nous sommes tous d'accord là-dessus. Je ne pense pas que cela soit contesté. Mais après avoir entendu un nombre incalculable de groupes, il me semble que

[Text]

to work not only at what do we do with the fact of some marriages breaking up but we are going to have to work on how we are going to keep marriages together and how we are going to teach young people before they get into them to choose as wisely as they can. The thought is striking me more and more that this bill does not speak to that, and we are going to have to look at that question very seriously.

Nevertheless, a question to you: In percentage terms, how many divorces are contested and how many are not? Would you have those statistics? Do you have that?

Mr. Demaine: The statistics we have from Stats Canada in 1983—I know that they have not changed more than 1% during the 1970s—were that in 70% of the cases it is the woman who petitions and when she petitions and wants custody she gets custody 96% of the time. In the 30% of the cases where it is the father who petitions for custody and wants custody he will get custody 44% of the time. I do not know if those are the statistics you are after.

Mr. Reimer: Yes. Thank you. That is helpful. In the 96% where the woman asks and receives it, is it correct to say that in most of those cases the male did not ask?

Mr. Demaine: In many cases. It is an interesting question, but I suggest to you that there are an awful lot of men who just give up, who are told: Do not bother.

Mr. Reimer: Okay. That is what I was going to come to: why they do not ask, in other words.

Mr. Demaine: Yes, they are discouraged from it.

Mr. Huston: Mr. Reimer, I would suggest to you that when undergoing a legal process, as I am at this moment—I have an interim judgment—the legal costs are staggering. I will be totally candid with you. I am on the verge of bankruptcy. When you walk into a lawyer's office he sizes you up very carefully and he assesses: Can you pay; can you pay on the barrel-head? When you look at the statistics as quoted by Mr. Demaine in Statistics Canada, you ask yourself: On a 4% chance, am I going to put out \$5,000 to \$10,000; is this going to make sense to me? It becomes extremely demoralizing in that light.

The Chairman: Mr. Reimer.

Mr. Reimer: When you mention 4%, you meant where the father asks now for it, it would now be what—44%?

Mr. Demaine: Yes, that is correct. I do not have those figures to hand, but I believe it is that when the father petitions and goes for custody he will receive custody in 44% of the cases.

Mr. Reimer: Okay. And the 4% was that 96% and 4%?

Mr. Demaine: What you are talking about is 44% of 30%.

Mr. Reimer: Okay.

[Translation]

nous allons non seulement devoir réfléchir à ce qu'il faut faire lorsque certains mariages se brisent, mais également à ce qu'il faut faire pour cimenter les mariages et pour faire comprendre aux jeunes, avant qu'ils ne se marient, de bien choisir leur partenaire. Il me semble de plus en plus que ce projet de Loi n'en parle pas et nous allons devoir étudier cette question très sérieusement.

Voici ma question: quel est le pourcentage des divorces contestés et non-contestés? Disposez-vous de ces statistiques? Les avez-vous?

M. Demaine: D'après les statistiques recueillies par Statistique Canada en 1983—je sais qu'elles n'ont pas changé de plus de 1 p. 100 au cours des années 1970—c'est la femme qui présente une requête dans 70 p. 100 des cas et lorsqu'elle demande la garde de ses enfants, elle l'obtient dans 96 p. 100 des cas. Dans les 30 p. 100 de cas où le père demande la garde de ses enfants, il l'obtient dans 44 p. 100 des cas. Je ne sais pas si ce sont là les statistiques que vous vouliez.

M. Reimer: Oui. Merci. C'est très utile. Dans les 96 p. 100 de cas où la femme avait demandé la garde de ses enfants, peut-on présumer que le mari ne l'avait pas demandée dans la plupart de ces cas-là?

M. Demaine: Dans beaucoup de cas, oui. Votre question intéressante, mais je dois vous dire qu'il y en a beaucoup qui abandonnent, parce qu'on leur dit que cela ne vaut pas la peine d'essayer.

M. Reimer: Merci. C'est justement ce que j'allais vous demander: pourquoi ne demandent-ils pas la garde de leurs enfants?

M. Demaine: On les en décourage.

M. Huston: Monsieur Reimer, permettez-moi de vous dire que lorsque vous passez par la justice, comme c'est mon cas à l'heure actuelle, un jugement provisoire ayant été rendu, les frais de justice sont exorbitants. Je serai très franc avec vous; je suis au bord de la faillite. Lorsque vous entrez dans un cabinet d'avocat, il vous regarde de haut en bas et il vous demande si vous pouvez payer, rubis sur l'ongle. Et lorsque vous regardez les statistiques de Statistique Canada citées par M. Demaine, vous vous demandez: si je ne dispose que de 4 p. 100 de chances d'avoir la garde de mes enfants, vais-je dépenser 5,000 à 10,000 dollars? Cela en vaut-il la peine? C'est très démoralisant vu sous cet angle-là.

Le président: Monsieur Reimer.

M. Reimer: Lorsque vous dites 4 p. 100, vous voulez dire que lorsque le père demande la garde de ses enfants, elle ne lui est accordée que dans 44 p. 100 des cas?

M. Demaine: C'est exact, oui. Je n'ai pas ces chiffres sous la main, mais je crois qu'il obtient la garde de ses enfants dans 44 p. 100 des cas lorsqu'il en fait la demande.

M. Reimer: Bien. Et les 4 p. 100, c'était 96 p. 100 et 4 p. 100?

M. Demaine: Non, il s'agissait de 44 p. 100 de 30 p. 100.

M. Reimer: Bien.

[Texte]

Mr. Demaine: That comes out to the 14% . . .

Mr. Reimer: All right.

Mr. Demaine: —the famous 14% custody for men.

Mr. Reimer: Okay. Thank you. One question . . .

The Chairman: Mr. Stringham had a comment on that.

Mr. Reimer: Yes, sure.

• 1720

Mr. Stringham: I just wanted to comment that I think there is also an underlying social pressure, social perception; the same type of social perception that we, and women in particular, have been fighting for 10 years. It says that they are equal in the work force. And that social perception, relative to children, and custody in particular in terms of seeking custody, really cuts two ways. It says to the man, number one, the children are really better off with their mother. They have been raised by their mother; what do you know about raising a child? And there is also a very sincere social pressure on the mother, from our experience, that says that if the children are not with you, if you do not have custody of the children, you are not a good mother; moreover, you are not a good woman. And those social pressures are very great in terms of women who perhaps are not the best parent to go after custody, and the same pressures that lead a lot of men who perhaps would be excellent parents, to say, well, in the case of the children it is perhaps better not to get into a bitter custody fight for their sake; I will try to see if I can get the best access I can.

Mr. Reimer: On page 6 of the brief and also repeated again on page 7, the quotation from the California January 1, 1980, enactment reads:

. . . and most importantly, can best show that he or she can guarantee unhindered access to the non-custodial parent . . .

I wonder if you could explain just how that works. How do you determine that, and what does that mean for that person to guarantee unhindered access to the other spouse?

Mr. Demaine: Put it in black and white and you get a continuing supervision of it. A lot of these divorce controversies go on for 10 years. There is a 10-year war, they say. The idea that we have a little mediation and wipe our hands of it and they go off into the sunset is not true. I really feel that divorced parents have to have access that is a compulsory sort of access when things are going a little awry.

But to answer your question, I feel this represents a positive as opposed to a negative incentive for one of the parents to be much more amenable. Right now the situation is that there is a vested interest normally with the custodial mother in a joint custody situation not to be amenable; and indeed, two organizations that preceded us representing women, I am given to understand they are for joint custody only when both parents are willing. Well, frankly, as they say, that and 50¢ will get you a cup of coffee. This is exactly what we do not want. This

[Traduction]

M. Demaine: Cela revient à dire . . .

M. Reimer: Très bien.

M. Demaine: . . . que 14 p. 100 des hommes ont la garde de leurs enfants.

M. Reimer: Merci. Une question . . .

Le président: M. Stringham voulait faire une observation.

M. Reimer: Bien sûr, allez-y.

M. Stringham: Je voulais simplement dire qu'il fallait également tenir compte des pressions sociales sous-jacentes, de la façon dont la chose est considérée; et c'est cette même perception contre laquelle nous luttons, et les femmes en particulier, depuis dix ans. On parle d'égalité devant l'emploi. Et cette perception est très différente lorsqu'elle s'applique aux enfants et lorsqu'on cherche à en obtenir la garde. On dit à l'homme que la mère s'occupera mieux de ses enfants. Après tout, ils ont été élevés par leur mère et savez-vous vous occuper d'un enfant? Mais des pressions sociales s'exercent également sur la mère; on lui dit que si ses enfants ne restent pas avec elle, si elle ne s'en occupe pas, elle est une mère indigne et une femme indigne par surcroît. Et ces pressions sociales pèsent énormément sur les femmes; elles ne s'occuperont pas de la meilleure façon de leurs enfants, mais on les pousse à en obtenir la garde et des pressions semblables s'exercent sur beaucoup d'hommes qui se révéleraient peut-être d'excellents parents, mais ces derniers se disent qu'il ne vaut peut-être pas la peine de lutter âprement pour obtenir leur garde; ils se contenteront d'y avoir accès le plus possible.

M. Reimer: À la page 6 de votre mémoire, et également à la page 7, vous citez un passage d'une loi californienne datant du premier janvier 1980:

. . . et ce qui est plus important, peut le mieux prouver qu'il ou elle garantira à celui ou à celle qui n'a pas la garde des enfants le libre accès . . .

Pouvez-vous nous expliquer comment cela se passe. Comment le déterminez-vous et qu'est-ce que cela veut dire pour la personne qui doit garantir ce libre accès à l'autre?

M. Demaine: L'inscrire noir sur blanc et vérifier que ce soit le cas périodiquement. Un divorce peut traîner pendant dix ans. C'est une guerre de dix ans, disent-ils. Ceux qui pensent que nous organisons une petite séance de médiation et que nous nous en lavons les mains par la suite et que nous les laissons partir, ont tort. Je pense sincèrement que les parents divorcés doivent obligatoirement avoir accès à leurs enfants lorsque les choses se passent mal.

Mais pour répondre à votre question, cela pousse un des parents à être beaucoup plus conciliant ce qui est positif et non pas négatif. Pour l'heure, lorsque les deux demandent la garde de leurs enfants, la mère a tout intérêt à ne pas se montrer conciliante; et d'ailleurs les deux organisations féministes qui nous ont précédé ont dit, je crois, qu'elles ne sont partisans de la garde commune des enfants que lorsque les deux le désirent. Tout cela c'est ce la gnoqnote, comme on dit. C'est exactement ce dont nous ne voulons pas. Mais c'est ce qui se produit à

[Text]

is what happens now. If the woman is going to get sole custody 96% of the time, why should she negotiate; why should she even be amenable?

The Chairman: Mr. Stringam.

Mr. Stringam: Mr. Chairman, the way these are perhaps best handled is in the documents we refer to as "parenting plans". The distinct difference here is that rather than a parent standing up on the witness stand and saying, yes, I will grant all sorts of generous and reasonable custody, and then turning around and saying, well, my perception of generous and reasonable custody is like once a year, maybe. These are written down. These are documents that are agreed to between two parents in a parenting plan. If the parent is not satisfied with them, then they take these documents to the court and the judge then makes a decision based on the presentations of either parent as to how they would present that parenting plan to them, which would include very specific identifications of the types of access: whether it is specified every weekend; whether it is a shared custody in terms of physical one week here and one week there, three months there and three months here, and a number of variations to that.

The Chairman: Thank you, Mr. Reimer.

Gentlemen, I know we could go on for a long, long time on this, but we are well beyond our time of adjournment, which shows the deep interest of the committee in it. And on their behalf I would like to express my appreciation for your coming.

Is there some extraordinary item you want to add?

Mr. Demaine: Perhaps you could accept a written submission by a good friend of our group.

The Chairman: The committee is always prepared to accept a written submission from anyone in the community.

Mr. Demaine: Thank you.

The Chairman: Will you just deposit it with the clerk. Would you kindly identify yourself?

Mr. Paul E. Hinch (Member, Kids Isolated from Dads, Ottawa): My name is Paul Hinch, and I am with KIDS, based in Ottawa.

• 1725

I am interested in having the committee look into matters other than joint custody which are contained in the Divorce Act, and also the Garnishment Act, which is the sister bill to the Divorce Act. I making this letter to you, Mr. Chairman, as a request for a hearing on matters other than joint custody.

The Chairman: It will be treated like all other requests. If it has some new and novel dimension to it, it will be brought to the subcommittee and you may well be invited before the whole committee. Otherwise it will be added to the groups we have already had.

We stand adjourned until Tuesday, June 25, when we have two groups before us at 9.30 a.m., followed by the Canadian Bar Association at 3.30 p.m.

[Translation]

l'heure actuelle. Si la femme va obtenir la garde unique de ses enfants dans 96 p. 100 des cas, pourquoi négocierait-elle? Pourquoi serait-elle conciliante?

Le président: Monsieur Stringam.

M. Stringam: Monsieur le président, on pourrait peut-être s'attaquer à ce problème en lisant ce que nous appelons «les projets de parentage». Ainsi, au lieu qu'un parent dise à la barre des témoins qu'il accordera à l'autre l'accès généreux et raisonnable à ses enfants, pour ensuite dire qu'il considère qu'un accès généreux et raisonnable est une fois par an, la différence est que tout est écrit noir sur blanc. Ce sont des documents que signeraient l'un et l'autre des parents. Si l'un n'est pas satisfait de ces documents, il peut se pourvoir en justice et demander au juge de prendre une décision qui serait fondée sur la façon dont l'autre aurait accès aux enfants, mais cela serait très précis: Est-ce chaque weekend? La garde des enfants est-elle partagée une semaine chez l'un, une semaine chez l'autre, ou trois mois chez l'un ou trois moi chez l'autre ou toute autre disposition de ce genre.

Le président: Merci, monsieur Reimer.

Messieurs, nous pourrions continuer pendant encore fort longtemps, mais notre heure d'ajournement est passée depuis longtemps ce qui témoigne du profond intérêt manifesté par les membres du comité. Et je voudrais vous remercier d'être venus en leur nom.

Avez-vous quoi que ce soit d'extraordinaire à ajouter?

M. Demaine: Peut-être pourriez-vous accepter un mémoire écrit d'un de nos amis?

Le président: Le Comité est toujours disposé à accepter des mémoires écrits de l'ensemble de la population.

M. Demaine: Merci.

Le président: Voudriez-vous le remettre au Veuillez vous présenter.

M. Paul E. Hinch (membre, Kids Isolated from Dads, Ottawa): Je m'appelle Paul Hinch, et je suis membre du groupe Kids ici à Ottawa.

Je voudrais que le Comité étudie des questions autres que celles de la garde commune des enfants qui figurent dans la Loi sur le divorce et la Loi sur la saisie-arrêt, qui est le pendant de la Loi sur le divorce. Je vous demande, monsieur le président, de bien vouloir étudier d'autres questions que celles ayant trait à la garde commune des enfants.

Le président: Votre demande sera considérée comme toutes les autres. Si elle est jugée intéressante, le sous-comité en sera saisi et vous serez peut-être invité à comparaître devant le comité plénier. Dans le cas contraire, elle sera ajoutée à celles des autres groupes.

Nous reprendrons nos travaux le mardi 25 juin à 09h30, heure à laquelle nous entendrons deux groupes qui seront suivis de l'Association du Barreau canadien à 15h30.

APPENDIX "JUST-34"



NATIONAL ACTION COMMITTEE
on the status of women

COMITÉ CANADIEN D'ACTION
sur le statut de la femme

Suite 308
40 av. St-Clair est
40 St. Clair Ave. E.
Toronto M4T 1M9
(416) 922-3246

BRIEF ON BILLS C-47 AND C-48:
DIVORCE AND COROLLARY RELIEF ACT, AND
FAMILY ORDERS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT

FROM THE NATIONAL ACTION COMMITTEE
ON THE STATUS OF WOMEN

Presented June 20, 1985
by Louise Dulude, Vice-President of NAC,
to the Standing Committee on Justice and
Legal Affairs

Also present from NAC: Debbie Hughes,
Member of the Executive
Marylou Murray, staffperson

BRIEF ON BILLS C-47 AND C-48:
DIVORCE AND COROLLARY RELIEF ACT, AND
FAMILY ORDERS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT

The National Action Committee on the Status of Women (NAC) is the largest women's group in Canada, representing over 380 non-governmental organizations whose individual membership includes more than three million women. Formed in 1972 to press for the implementation of the report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada, NAC has become the single most powerful lobby for Canadian women.

The main priority of NAC is to improve the economic situation of women. As a result, we have always been concerned with family law and the Divorce Act, since marriage and its dissolution are crucial factors affecting the financial status of women.

More specifically, we are very worried about the fact that two particular groups of divorced women, those with young children and older homemakers, have a very high likelihood of falling into poverty. Statistics Canada's figures show that 49% of female-headed single-parent families had incomes below the poverty line in 1983. No comparable figures exist for older homemakers, but we know that 10% of divorcing women are aged 50 and older and that few women of that age are in a position to earn their own living.

In addition to all the other issues involved in reforming our Divorce Act which are of interest to women, we will therefore place special emphasis on the effect of the proposed new measures on these two most vulnerable groups.

I. GROUNDS FOR DIVORCE AND PROCEDURE

The present Divorce Act contains two main categories of grounds for divorce. The first includes the so-called "matrimonial" offences" or faults that could give the other spouse grounds for an immediate divorce. These faults are: adultery, sodomy, bestiality,

assault involving sexual intercourse, homosexual acts, bigamy and cruelty.

The second category includes the "marriage breakdown" cases, the most frequent by far being separation for three years. The others are: desertion at least five years previously, when it is the deserting spouse who wants the divorce; alcoholism; imprisonment for a total of at least three years; imprisonment of at least two years on sentence of death or sentence of ten years or more; addiction to narcotics; whereabouts of spouse unknown for at least three years; non-consummation of the marriage.

As 85% of divorce petitions are not even answered by the other spouse nowadays, NAC believes that these grounds encourage unnecessary bad feelings and hypocrisy. We feel that once one of the parties has decided that the marriage partnership is not working, the relationship is clearly ended and no legal rule will make it work. As a result, we have recommended:

THAT MARRIAGE BREAKDOWN SHOULD BE THE SOLE GROUND UPON WHICH A DIVORCE MAY BE GRANTED, AND THAT A DECLARATION BY EITHER OR BOTH SPOUSES THAT THE MARRIAGE HAS BROKEN DOWN SHOULD BE REGARDED AS SUFFICIENT PROOF TO ESTABLISH THIS BREAKDOWN, WITHOUT ANY PROOF OF SEPARATION OR FAULT BEING REQUIRED.

In terms of procedure, jurisdiction and delays, NAC adopted the following:

- (a) DIVORCE PROCEEDINGS SHOULD COMMENCE WITH THE FILING OF A STATEMENT OF MARRIAGE BREAKDOWN BY EITHER OR BOTH OF THE SPOUSES.
- (b) WHERE THE STATEMENT OF BREAKDOWN IS FILED BY ONLY ONE OF THE SPOUSES, THE NOTICE SENT TO THE OTHER SPOUSE SHOULD CONTAIN A CLEAR WARNING THAT DIVORCE MEANS AN END TO ALL CLAIMS BETWEEN THE SPOUSES UNDER MATRIMONIAL PROPERTY LAWS.

- (c) PROCEEDINGS SHOULD BE ALLOWED TO START IN THE PROVINCE WHERE ONE OF THE PARTIES HAS RESIDED FOR A PERIOD OF AT LEAST ONE YEAR.
- (d) WHERE THE SPOUSES DO NOT AGREE ON ALL OUTSTANDING ISSUES, CONCILIATION AND MEDIATION SHOULD BE REQUIRED.
- (e) WHERE ALL OUTSTANDING ISSUES ARE RESOLVED,
 - (i) A PROVISIONAL DIVORCE ORDER SHOULD BE GRANTED WITHOUT COURT APPEARANCE
 - (ii) THE DIVORCE SHOULD BECOME FINAL THIRTY DAYS LATER.
- (f) WHERE OUTSTANDING ISSUES ARE NOT RESOLVED, A TRIAL DATE MUST BE SET WITHIN A YEAR.

A comparison of the above NAC proposals with those contained in Bill C-47 shows the following:

(a) Grounds

Bill C-47 would retain three divorce grounds, defined as "marriage breakdown": (1) separation for one year; (2) the adultery of the respondent spouse; and (3) physical or mental cruelty by the respondent spouse.

While this is obviously a step in the direction of NAC's totally no-fault approach to divorce, it still falls short of meeting that goal. This discrepancy does not necessarily mean that NAC disapproves of the grounds retained in Bill C-47, however, because NAC's no-fault approach is predicated on the assumption that the support criteria contained in a reformed Divorce Act would provide women with adequate financial protection in the event of divorce.

As we will see in subsequent sections regarding support payments, the present Bill C-47 does not contain sufficient protection for the women who could be placed in serious financial

jeopardy as a result of a divorce. The effect is to make us want to retain adultery and cruelty for the time being as leverages for women against husbands anxious to avoid scandal or desirous of an immediate divorce. It is apparently not unusual to find some men who are willing to make concessions in the area of support payments in exchange for concessions on these grounds.

Although we feel that such a compromise is in the best interests of women, we nevertheless find it repugnant and hope that the support provisions of the bill will be strenghtened to a degree that will make it unnecessary. We consequently recommend:

THAT BILL C-47 BE AMENDED TO PROVIDE ADEQUATE PROTECTION TO EX-WIVES AT THE TIME OF A DIVORCE, AS DESCRIBED FURTHER IN THIS TEXT.

THAT ONCE THIS IS DONE, THE GROUNDS FOR DIVORCE CONTAINED IN BILL C-47 BE CHANGED TO A SINGLE CRITERION OF MARRIAGE BREAKDOWN ESTABLISHED BY A DECLARATION TO THAT EFFECT BY EITHER OR BOTH SPOUSES.

The other elements of NAC's proposals that are absent from Bill C-47 and should be added to it are: the warning, in the divorce notice sent to the respondent spouse, that divorce means an end to all property sharing claims under provincial family laws; and the obligation, on the part of the spouses who do not agree on all the issues, to have recourse to conciliation and/or mediation services.

II. BARS TO DIVORCE

The present Divorce Act includes a provision which makes it the duty of the court "to refuse the decree if the granting of the decree would be unduly harsh or unjust to either spouse or would prejudicially affect the making of such reasonable arrangements for the maintenance of either spouse as are necessary in the circumstances."

Bill C-47 retains a similar rule for the benefit of children in section 11(1)(a), but does not retain the equivalent provision for spouses. NAC strongly objects to the deletion of this section, which has been used to prevent grave injustices in cases of long-term marriages where the wife's only future financial prospect was a widow's pension that would disappear on divorce.

At the very least, we insist that this provision be retained until all provinces as well as the federal government have adopted legislation providing for the equal sharing between the spouses of all the pension credits both of them acquired during the course of the marriage.

III. SUPPORT PROVISIONS

(a) Criteria for Ordering Support

The present Divorce Act is extremely concise in its criteria for determining support payments for ex-spouses and children. It simply states that a court may make an award order "if it thinks it fit and just to do so having regard to the conduct of the parties and the conditions, means and other circumstances of each of them."

Case law developed since 1968 has essentially determined that this rule amounts to practically full discretion on the part of the courts. The most important exception to this discretion was established in 1983 by the Messier v. Delage decision, in which the Supreme Court of Canada decided that an ex-housewife who could not find a reasonably well-paying job in spite of her efforts to do so should continue to be entitled to support from her ex-husband until she becomes self-sufficient.

Bill C-47 would replace these rules by the following:

- S. 15(2) A court ... may ... make an order ... as the court thinks reasonable for the support of (a) the spouse; (b) any or all children of the marriage; or (c) the spouse and any or all children of the marriage...

S. 15(4) The court may make an order under this section for a definite or indefinite period or until the happening of a specified event and may impose such other terms, conditions or restrictions in connection therewith as it thinks fit and just.

(5) In making an order under this section, the court shall take into consideration the condition, means, needs and other circumstances of each spouse, including the length of time the spouses cohabited and the functions performed by each spouse during cohabitation, and of any child of the marriage for whom support is sought but shall not take into consideration any misconduct of a spouse in relation to the marriage.

(6) An order made under this section that provides for the support of a spouse should

(a) recognize any economic advantages or disadvantages to the spouses arising from the marriage or its breakdown;

(b) apportion between the spouses any financial consequences arising from the care of any child of the marriage over and above the obligation apportioned between the spouses pursuant to subsection (7);

(c) relieve any economic hardship of the spouses arising from the breakdown of the marriage; and

(d) in so far as practicable, promote the economic self-sufficiency of each spouse within a reasonable period of time.

(7) An order made under this section that provides for the support of a child of the marriage should

(a) recognize that the spouses have a joint financial obligation to maintain the child; and

(b) apportion that obligation between the spouses according to their relative abilities to contribute to the performance of the obligation.

NAC's views of these new criteria are as follows:

Re Conduct: We welcome the removal of conduct as a criterion for support.

Generally: While we do not object to the objectives and criteria listed in subsections 15(5), (6) and (7), we find them so all-inclusive and so lacking in direction as to priorities that we see little difference between them and full judicial discretion.

Keeping in mind our primary objective of protecting the ex-spouses who are most financially vulnerable, we find that nothing in the proposed criteria ensures that either women with young children or long-term homemakers will be adequately protected. Given the vagueness of these criteria, it is even unclear whether the principles set down in the Messier v. Delage decision would apply, even if the marriage had been of long duration and the wife had become incapable of ever finding a decent job.

In this respect, it is important to make clear that NAC does not subscribe to the old idea according to which all ex-wives should be entitled to support in all cases. On the contrary, our first statement on the subject of support payments for spouses is that:

THE MAIN PRINCIPLE SHOULD BE THAT EACH SPOUSE
IS RESPONSIBLE FOR HIS OR HER OWN SUPPORT.

However, this principle is not sufficient because there is often a division of functions within the family unit resulting in one spouse, usually the woman, withdrawing for some time from the labour force. If the divorce occurs while the children are still young, special support measures are necessary. NAC therefore also recommends that:

WHEN YOUNG CHILDREN ARE INVOLVED, AND IF THE
NON-CUSTODIAL PARENT CAN AFFORD IT, THE SPOUSE
WHO HAS CUSTODY SHOULD BE ABLE TO BE A FULL-
TIME PARENT IF THAT IS WHAT THE COUPLE HAD
ORIGINALLY INTENDED.

NAC also decided to make exceptions to the general principle of self-sufficiency in the following cases:

- (i) WHEN THE MARRIAGE WAS ONE OF LONG DURATION WHERE ONE SPOUSE WAS A HOMEMAKER AND A PERMANENT DEPENDENCY WAS CREATED, LONG-TERM MAINTENANCE SHOULD BE THE RULE AND THE GOAL SHOULD BE TO EQUALIZE THE STANDARDS OF LIVING OF THE EX-SPOUSES.

For example, a homemaker married to a doctor for thirty years should not be denied long-term support for the reason that she could support herself if she found a job as a salesclerk or a domestic.

- (ii) WHEN A SPOUSE HAS SUFFERED ECONOMIC LOSSES BECAUSE OF MARRIAGE, E.G. SENIORITY, JOB SKILLS, PENSION RIGHTS, INDEPENDENCE AND EMPLOYABILITY, THE OTHER SPOUSE MUST ASSIST IN PROVIDING SUPPORT.

- (iii) WHEN ONE OF THE SPOUSES IS DISABLED.

To ensure that these safeguards are embodied in Bill C-47, we recommend that it be amended as follows:

S. 15(6) An order made under this section that provides for the support of a spouse should

- (a) recognize any economic advantages or disadvantages to the spouses arising from the marriage or its breakdown, including
(i) the need of some spouses to be compensated for the economic losses they suffered because of the marriage; and
(ii) the advisability, in long-term marriages where a permanent dependency was created, of equalizing the standards of living of the spouses.

A new sub-section should also be inserted after the present section 15(6)(b):

(c) consider the possibility of allowing the spouse with custody to be a full-time parent, if that is what the spouses had originally intended;

Finally, we recommend that the present sub-section 15(c) be amended to read:

(d) relieve any economic hardship of the spouses arising from a disability or from the breakdown of the marriage;

Whichever criteria the Standing Committee finally decides to retain for this section, the same changes made here should also be made to section 17(4), (5) and (6) dealing with the variation of support orders.

(b) Determination of the Amount of Support

Neither the present Divorce Act nor the proposed one include objective guidelines to direct judges in the selection of the amount of the award to be granted for the support of an ex-spouse and/or children. This is not an innocuous oversight, but a serious gap in our law which has disastrous consequences.

Numerous studies carried out in both Canada and the United States have come to the conclusions that:

(i) The amount of support ordered by judges is generally too low, with the result that the husband's standard of living rises after the divorce while that of his ex-wife and children suffers a dramatic drop.

(ii) Each judge applies his or her own consistent criteria to his/her cases, but no two judges use the same criteria so that identical situation can produce greatly different support awards.

Many attempts are now being made in the United States to develop objective criteria that would produce fairer and more uniform results. As the problem is just as acute here, NAC recommends that the Standing Committee on Justice and Legal Affairs ask the federal government to undertake such a study whose results could be embodied in our Divorce Act. Until this is done, Canadian support orders will continue to be unjustly low and arbitrary, leading to widespread discontent and lack of respect for the courts and the law.

(c) Variation of Support Orders

NAC is pleased to see that Bill C-47 has found a mechanism, described in sections 18 and 19, to give to a respondent spouse who lives in another province the opportunity to present her/his side of the story without undue hardship and cost. This is a positive step that the government deserves to be congratulated for.

We understand that some people have objected to this proposed transmission system because it might be cumbersome, and that others do not like the splitting of jurisdiction it entails. Still, we believe that the advantages of this mechanism far outweigh its faults and that it should therefore be implemented as soon as possible.

On the other hand, NAC strenuously objects to sub-section 17(8), which would severely limit the right of an ex-spouse to obtain an extension of her or his time-limited support order after the original time limit specified in it had expired. In our view, this sub-section is by far the most objectionable feature of Bill C-47; its potential to do harm to divorced long-term homemakers is so great that we could not support the passage of this bill unless sub-section 17(8) were eliminated.

The problem with sub-section 17(8) is that it would make it impossible to obtain an extension of a time-limited support order, on an application made after the expiration of the

period specified, unless

(a) it were necessary to relieve economic hardship arising from a change in the situation of the spouses that is related to the marriage, and

(b) that the changed circumstances, had they existed at the time of the original order, would likely have resulted in a different order.

This is totally unacceptable to us because it would make extensions impossible in the cases when it is most needed, which is when a court had judged, on the basis of scanty evidence concerning the capacities of a divorcing wife and the state of the labour market, that she should be able to become self-supporting within a given period of time and should therefore be awarded support only for that limited period. Should the ex-wife, who could be a 50-year-old woman who had been a lifelong homemaker, then find herself unable in spite of reasonable efforts to become self-supporting in the time limit prescribed, she would be unable to obtain an extension in her support payments because she could not demonstrate that her situation had changed.

An ex-wife to whom this happened would be placed in a classic Catch-22 situation, since the very problem that creates her need for support is precisely the fact that nothing has changed in her situation because she was unable to find employment during the period of time specified. The result of this unjust rule could be the disentitlement to support payments of thousands of older housewives following seat-of-the-pants estimates made by judges who have no qualifications whatsoever to determine the retraining capacities of older women and the likelihood that they will be able to become self-supporting within a given time frame.

Consequently, NAC insists that sub-section 17(8) be deleted from Bill C-47. To cover the cases of extension of support orders in other ways, we suggest the following amendments:

- to S. 17(1): replace the words "rescinding or suspending" by the words "rescinding, suspending or extending"
- to S. 17(3): replace the words "take into consideration any material change" by the words "take into consideration any relevant factor or material change".

Some people have argued that sub-section 17(8) only applies to extensions of support orders after the time limit has expired, but does not prevent successful applications being presented before the specified time expires. This would not solve the problem, however, because a change in situation would still have to be demonstrated. Furthermore, it would be very dangerous (and incorrect) to assume that ex-wives in that situation would be well enough informed to make their applications on time.

IV. CHILD CUSTODY AND ACCESS

In divorce actions, the real casualties are often the children, who have little say over their fate. NAC believes that every effort should be made to adopt divorce legislation that will provide for as little disruption as possible in the lives of children; that will minimize the chances of the children being hurt through becoming pawns in their parents' quarrels; and that will give children as much contact with both their parents as can possibly be arranged.

NAC's resolutions on custody and access are as follows:

CUSTODY SHOULD BE JOINT WHERE BOTH PARENTS REQUEST IT, OR, IN OTHER CASES, SHOULD BE GRANTED TO ONE OR THE OTHER PARENT. IN EXCEPTIONAL CASES, CUSTODY MAY BE GRANTED TO A THIRD PARTY. THE CRITERIA SHOULD BE THE BEST INTERESTS OF THE CHILD, AND CONDUCT SHOULD NOT BE A FACTOR UNLESS IT IS DIRECTLY RELATED TO A PERSON'S CAPACITY TO BE A GOOD PARENT.

Sexual conduct such as homosexuality should not be considered relevant.

GENEROUS ACCESS SHOULD BE GRANTED TO THE OTHER SPOUSE UNLESS COMPELLING EVIDENCE INDICATES THAT IT WOULD NOT BE IN THE BEST INTERESTS OF THE CHILD.

On the question of joint custody, NAC believes that it should only be ordered when both spouses are willing to enter into such an arrangement. Our reasons for reaching this conclusion are that we do not believe that joint custody can work unless both parents are in a co-operative frame of mind, and we are convinced that the mess and disputes that almost inevitably result under a forced joint custody arrangement can do great damage to the children.

Consider the types of decisions that parents might have to make jointly when both have custody: it would include things such as choice of schools, decisions as to what friends and relatives the children can visit, what T.V. programs they can watch and even seemingly small matters such as what the children will wear and what length their hair will be. If the parents do not have a basic agreement about most of these questions, and even worse if the parents' relationship is such that they cannot agree on anything on principle, even the simplest everyday decision can become the subject of a major crisis.

The consequence of such disputes are that the parents may find themselves in a deadlock situation in many cases. Outside intervention in the form of a mediator or judge would then become necessary to settle the dispute. What we would have in effect is an endless continuation of the divorce action itself, with extremely negative effects on all parties concerned.

Because of this, NAC recommends that Bill C-47 be amended to make it clear that joint custody arrangements can be ordered by the court, but that it cannot be forced upon parents unless both of them are willing.

On the other hand, NAC recognizes the importance of maintaining a link between children and their non-custodial parent, and believes that children should not be deprived of frequent contact with that parent because the marriage has broken down. To ensure this, we support not only generous access, but also mandatory information transmittal on crucial issues such as a move by the custodial parent, for example.

In addition, we would support the introduction of more effective measures to strengthen the recourses of non-custodial parents whose visiting and access rights are unreasonably restricted by the custodial parents.

V. MAINTENANCE ENFORCEMENT

NAC welcomes the new measures introduced in Bill C-48 that will:

- allow for the release of information from designated federal data banks in order to help trace missing spouses/parents;
- remove the barrier which has so far prevented the garnishment or attachment of certain federal payments to a defaulting spouse/parent.

While being glad of these improvements, we note that these changes are extremely modest and are unlikely to do much to improve the collection of maintenance payments for ex-spouses who live in the nine provinces and two territories that do not have adequate enforcement systems (all but Manitoba).

The most important measure needed to ensure the existence of a good cross-Canada system of enforcement of maintenance orders is U.S.-style cost sharing by the federal government of the collection expenses incurred by the provinces and territories. In the United States, the fact that the federal government has made this one of its priorities - and is paying 75% of the cost of the state collection systems - has resulted in the establishment of good collection mechanisms throughout the country.

Surely, Canada should be ashamed to be so far behind its southern neighbour in this respect, and should move to correct the situation as soon as possible.

CONCLUSION

NAC believes that bills C-47 and C-48 contain some good and some bad features. The positive ones are:

- Less restrictive divorce grounds
- The removal of conduct as a criterion for determining support awards
- The provision of a means by which spouses who live in another province can effectively answer a request by the other spouse for the variation of a support order
- New, albeit modest, federal initiatives to improve the collection of maintenance from defaulting parents/spouses.

On the negative side, NAC deplores the following:

- The lack of clear support criteria to ensure that ex-spouses with young children and spouses who have become financially dependent through their work as homemakers will be adequately protected
- The removal of the bar to divorce when granting it would be unduly harsh and unjust to a spouse
- Most of all, the extremely unjust provision that would prevent spouses with time-limited awards to obtain an extension of these support awards in cases where these spouses have failed, in spite of reasonable efforts, to become self-sufficient in the prescribed period of time.

Unless these problems are corrected, and most particularly unless this limitation on the extension of time-limited support awards is removed, NAC will oppose the passage of Bill C-47 and will urge that it be opposed by all those who care about the financial security of the women of Canada.

APPENDIX ' 'JUST-35' '

To
BILL C-47
The Divorce and Corollary Relief Act

PREPARED BY
FATHERS ALBERTA
JUNE, 1985

A. REVISIONS TO SECTION 16. - Order for Custody

16. (1) A court of competent jurisdiction may, on application by a spouse or both spouses, make an order respecting the custody of and access to any or all children of the marriage.
- (2) Where an application is made under subsection (1), the court may when determined to be in the best interests of the child of the marriage, make an interim order respecting the custody and access to any or all children of the marriage pending determination of the application under subsection (1).
- (3) In making an order under this section, the court shall grant custody of a child of the marriage in the following order of preference:
- (a) To both parents jointly, or
 - (b) To either parent, or
 - (c) To any other person or persons
- (4) In making an order under this section, the court shall take into consideration:
- (a) The best interests of the child of the marriage as determined by reference to the condition, means, needs and other circumstances of the child, and
 - (b) Notwithstanding subsection (4)(a), that there shall be a presumption, affecting the burden of proof, that joint custody is in the best interests of the child of the marriage.
- (5) In making an order under subsection (3)(b), the court shall:
- (a) Not prefer a parent because of the sex of the parent or because of the age or sex of the child of the marriage, and
 - (b) Consider, among other factors, which parent is more likely to allow and encourage frequent and continuing contact between the child of the marriage and the non-custodial parent.

-
- (6) In making an order under this section, the court may require that the custodial parent or parents submit to the court for its approval a plan for the implementation of the custody order.
- (7) In making an order under subsection (3), the court shall state in its decision the reasons, if:
- (a) The court declines to order custody to both parents jointly pursuant to subsection (3)(a), and in consideration of subsection (4)(b), or
 - (b) The court orders custody to one parent pursuant to subsection (3)(b), and in consideration of subsection (5).

APPENDICE "JUST-34"

MÉMOIRE SUR LES PROJETS DE LOI C-47 ET C-48 :

LOI SUR LE DIVORCE ET LES MESURES ACCESSOIRES, ET

LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES FAMILIALES

COMITÉ CANADIEN D'ACTION

SUR LE STATUT DE LA FEMME

Présenté le 20 juin 1985

par Louise Dulude, vice-présidente du CCA,
au Comité permanent de la justice et des
questions juridiques.

Membres du CCA également présentes : Debbie Hughes, membre
du conseil de direction,
Marylou Murray, membre
du personnel.

MÉMOIRE SUR LES PROJETS DE LOI C-47 ET C-48 :
LOI SUR LE DIVORCE ET LES MESURES ACCESSOIRES, ET
LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES FAMILIALES

Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA) est le plus important regroupement de femmes au Canada; il représente plus de 380 organisations non gouvernementales dont les effectifs totalisent plus de trois millions de femmes. Formé en 1972 afin d'exercer des pressions pour que soient mises en oeuvre les recommandations du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, le CCA est devenu le principal organisme de pression des femmes canadiennes.

La priorité première du CCA est d'améliorer la situation économique des femmes. C'est pourquoi nous avons toujours été intéressées par le droit de la famille et la Loi sur le divorce, car le mariage et sa dissolution sont des facteurs qui ont une importance cruciale pour la situation financière des femmes.

De façon précise, nous sommes très préoccupées du fait que deux groupes particuliers de femmes divorcées, celles qui ont des jeunes enfants et celles d'un certain âge, soient fortement susceptibles de tomber dans la pauvreté. Selon Statistique Canada, 49 pour 100 des familles monoparentales dirigées par des femmes avaient un revenu inférieur au seuil de la pauvreté en 1983. Il n'existe pas de statistiques similaires pour les femmes plus âgées, mais nous savons que 10 pour 100 des femmes qui obtiennent le divorce sont âgées de 50 ans ou plus et que peu de femmes de ce groupe d'âge sont en mesure de subvenir à leurs propres besoins.

En plus de tous les autres aspects de la réforme de la Loi sur le divorce qui intéressent les femmes, nous analyserons plus particulièrement l'impact des mesures proposées sur ces deux groupes très vulnérables.

I. CAUSES DE DIVORCE ET PROCÉDURE

L'actuelle Loi sur le divorce contient deux catégories principales

de causes de divorce. La première catégorie comprend les fautes ou offenses dites "matrimoniales" que peut invoquer l'un des époux pour demander le divorce, à savoir : adultère, sodomie, bestialité, viol, actes d'homosexualité, bigamie et cruauté.

La seconde catégorie comprend les causes pour "échec du mariage", la plus fréquente de ces causes étant de loin la séparation des époux depuis plus de trois ans. Les autres causes sont nombreuses et variées : abandon du foyer par l'un des époux depuis plus de cinq ans (lorsque que c'est l'époux ayant quitté qui demande le divorce); alcoolisme, emprisonnement pour une durée totale d'au moins trois ans, emprisonnement depuis au moins deux ans dans le cas d'une peine de mort ou une d'une sentence de dix ans ou plus, dépendance à l'égard des drogues, ignorance de l'endroit où se trouve l'autre époux depuis au moins trois ans, non-consommation du mariage.

De nos jours, les autres époux ne répondent pas aux requêtes en divorce dans 85 pour 100 des cas. Le CCA croit donc que les causes ci-dessus encouragent inutilement le ressentiment et l'hyprocrisie. Nous croyons que lorsque l'une des deux parties décide que l'association maritale ne fonctionne pas, cette association vient évidemment de se terminer, et aucune mesure légale ne pourra la faire fonctionner. C'est pourquoi nous avons recommandé :

QUE L'ÉCHEC DU MARIAGE SOIT LA SEULE CAUSE VALABLE DE DIVORCE ET QU'UNE DÉCLARATION DE L'UN OU L'AUTRE DES DEUX ÉPOUX À L'EFFET QUE LE MARIAGE A ÉCHOUÉ SOIT CONSIDÉRÉE COMME PREUVE SUFFISANTE DE L'ÉCHEC DU MARIAGE, SANS QU'IL DOIVE Y AVOIR PREUVE DE SÉPARATION OU DE FAUTE.

Au sujet de la procédure, des compétences et des délais, le CCA a adopté les résolutions suivantes :

- (a) LA REQUÊTE EN DIVORCE DEVRAIT DÉBUTER SUR SIGNATURE D'UNE DÉCLARATION D'ÉCHEC DE MARIAGE PAR L'UN OU L'AUTRE DES DEUX ÉPOUX.

- (b) SI LA DÉCLARATION D'ÉCHEC DE MARIAGE N'EST REMPLIE QUE PAR UN SEUL DES ÉPOUX, L'AVIS ENVOYÉ À L'AUTRE ÉPOUX DEVRAIT CONTENIR UN AVERTISSEMENT CLAIR À L'EFFET QUE LE DIVORCE MET FIN À TOUTE REVENDICATION DES ÉPOUX EN VERTU DES LOIS SUR LES BIENS ACQUIS AU COURS DU MARIAGE.
- (c) LA REQUÊTE EN DIVORCE DEVRAIT POUVOIR ÊTRE PRÉSENTÉE DANS LA PROVINCE OÙ L'UNE DES DEUX PARTIES A RÉSIDÉ DURANT AU MOINS UN AN.
- (d) SI L'UN DES DEUX ÉPOUX EST EN DÉSACCORD SUR TOUS LES POINTS EN SOUFFRANCE, L'ARBITRAGE ET LA MÉDIATION DEVRAIENT ÊTRE OBLIGATOIRES.
- (e) LORSQUE TOUS LES POINTS LITIGIEUX SONT RÉGLÉS,
 - (i) UNE ORDONNANCE CONDITIONNELLE DE DIVORCE DEVRAIT ÊTRE ACCORDÉE SANS COMPARUTION DEVANT LE TRIBUNAL;
 - (ii) LE DIVORCE DEVRAIT ÊTRE DÉFINITIF TRENTE JOURS PLUS TARD.
- (f) LORSQUE LES POINTS LITIGIEUX N'ONT PAS ÉTÉ RÉGLÉS, LA DATE DU PROCÈS DEVRAIT ÊTRE FIXÉE DANS L'ANNÉE QUI SUIT.

La comparaison des propositions du CCA avec celles contenues dans le projet de loi C-47 permet de dégager les constatations qui suivent.

(a) Causes

Le projet de loi C-47 retient trois causes de divorce, définies comme "échec du mariage" : (1) séparation pendant au moins un an; (2) commission de l'adultère par l'époux intimé; et (3) cruauté physique ou mentale.

Bien que le projet de loi aille dans le sens du CCA en ce qui concerne le divorce, c'est-à-dire le non-recours à la notion de faute, il ne

va pas assez loin. Cela ne signifie toutefois pas que le CCA rejette les causes retenues dans le projet de loi C-47, car le non-recours à la notion de faute préconisé par le CCA est fondé sur l'hypothèse que les critères d'ordonnance alimentaire qui seraient contenus dans une Loi sur le divorce refondue assureraient aux femmes une protection suffisante en cas de divorce.

Comme nous le soulignons dans les sections portant sur le versement de l'aide alimentaire, le projet de loi C-47 n'offre pas, dans sa forme actuelle, une protection suffisante aux femmes dont la situation financière est sérieusement compromise à la suite d'un divorce. Cela nous pousse à vouloir conserver les causes d'adultère et de cruauté afin que les femmes puissent s'en servir comme moyens de pression contre les maris soucieux d'éviter tout scandale ou désireux d'obtenir un divorce immédiat. Il ne semble pas inusité de trouver des hommes disposés à faire des concessions sur la question de l'aide alimentaire, en échange de concessions sur les causes.

Même si nous croyons que ce type de compromis serve les intérêts des femmes, nous ne pouvons nous empêcher de le trouver répugnant et nous espérons que les dispositions du projet de loi portant sur les ordonnances alimentaires seront renforcées afin de rendre ce type de compromis inutile. C'est pourquoi nous recommandons :

QUE LE PROJET DE LOI C-47 SOIT MODIFIÉ AFIN D'ASSURER UNE PROTECTION SUFFISANTE AUX EX-ÉPOUSES LORS DE LEUR DIVORCE, COMME IL EST INDiqué PLUS LOIN DANS LE TEXTE.

QUE, MODIFICATION FAITE, LES CAUSES DE DIVORCE CONTENUES DANS LE PROJET DE LOI C-47 SOIENT MODIFIÉES DE SORTE QUE LE SEUL CRITÈRE D'ÉCHEC DU MARIAGE SOIT UNE DÉCLARATION À CET EFFET REMPLIE PAR L'UN DES DEUX ÉPOUX.

Deux autres propositions du CCA sont absentes du projet de loi C-47 et devraient y être ajoutées. En premier lieu, l'avis de divorce envoyé à

l'époux intimé devrait contenir un avertissement à l'effet que le divorce signifie la fin de toute réclamation quant au partage des biens en vertu des lois provinciales sur la famille. En second lieu, l'obligation, pour les époux qui ne sont pas d'accord sur tous les points d'intérêt mutuel, de recourir à l'arbitrage ou à la médiation.

II. REFUS DU DIVORCE

L'actuelle Loi sur le divorce contient une disposition qui enjoint au tribunal de "refuser de prononcer le jugement demandé lorsque ce dernier serait trop dur ou injuste pour l'un des conjoints ou serait préjudiciable à la conclusion des accords raisonnables qui sont nécessaires dans les circonstances en vue de l'entretien de l'un des conjoints."

Le projet de loi C-47 contient une disposition analogue, à l'alinéa 11(1)a), afin de protéger les enfants, mais ne retient pas la disposition équivalente pour les époux. Le CCA s'objecte fortement à la suppression de cette disposition, car elle a servi de rempart contre les injustices graves dans le cas des mariages ayant duré longtemps et où la seule ressource financière de l'épouse était la pension de veuve qui aurait été perdue en cas de divorce.

Nous insistons pour que cette disposition soit retenue, à tout le moins jusqu'à ce que toutes les provinces et le gouvernement fédéral aient adopté des lois assurant le partage égal entre les époux de tous les crédits de pension accumulés par les deux conjoints au cours du mariage.

III. DISPOSITIONS RELATIVES AUX ORDONNANCES ALIMENTAIRES

(a) Critères des ordonnances alimentaires

L'actuelle Loi sur le divorce est extrêmement concise en ce qui touche le versement des pensions alimentaires pour les ex-conjoints et les enfants. Elle stipule simplement qu'un tribunal peut rendre une ordonnance

"s'il l'estime juste et appropriée compte tenue de la conduite des parties... et de tout changement de l'état ou des facultés de chaque partie."

La jurisprudence établie depuis 1968 laisse entendre avant tout que cette règle revient à donner, dans la pratique, la discrétion complète aux tribunaux sur ce sujet. La plus importante exception à cette discrétion a été établie en 1983 dans la décision Messier v. Delage, dans laquelle la Cour Suprême a décidé qu'une femme qui ne pouvait trouver un travail raisonnablement rémunéré, malgré ses efforts, avait encore droit à l'aide alimentaire versée par son ex-époux, et ce, jusqu'à ce qu'elle puisse assurer son indépendance économique.

Le projet de loi C-47 remplacerait ces règles par les dispositions suivantes :

15(2) La juridiction... peut... rendre une ordonnance... qu'elle estime raisonnable pour les aliments : a) de l'époux; b) des enfants à charge ou de l'un d'eux; c) de l'époux et des enfants à charge ou de l'un d'eux.

15(4) La durée de validité de l'ordonnance rendue par la juridiction conformément au présent article peut être déterminée ou indéterminée ou dépendre d'un événement précis; l'ordonnance peut être assujettie aux modalités ou restrictions que la juridiction estime justes et appropriées.

(5) En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction tient compte de la situation, des ressources et des besoins de chacun des époux et de tout enfant à charge qui fait l'objet d'une demande alimentaire, ainsi que les autres circonstances où ils se trouvent, y compris la durée de cohabitation des époux et les fonctions qu'ils ont remplies au cours de celle-ci, à l'exclusion de toute faute commise par l'un deux relativement au mariage.

(6) L'ordonnance rendue pour les aliments d'un époux conformément au présent article vise :

(a) à prendre en compte les avantages ou inconvénients économiques qui découlent pour les époux du mariage ou de son échec;

(b) à répartir entre eux les conséquences économiques qui découlent du soin des enfants à charge, en sus de l'obligation financière dont il est question au paragraphe (7);

(c) à remédier à toute difficulté économique que l'échec du mariage leur cause;

(d) à favoriser, dans la mesure du possible, l'indépendance économique de chacun d'eux dans un délai raisonnable.

(7) L'ordonnance rendue pour les aliments d'un enfant à charge conformément au présent article vise :

(a) à prendre en compte l'obligation financière commune des époux de subvenir aux besoins de l'enfant;

(b) à répartir cette obligation entre eux en proportion de leurs ressources.

Le CCA désire formuler les commentaires suivants au sujet de ces nouveaux critères.

Au sujet de la conduite - Nous appuyons la suppression du critère de conduite aux fins de l'aide alimentaire.

De façon générale - Bien que nous ne nous objections pas aux critères et objectifs énumérés aux paragraphes 15(5), (6) et (7), nous les trouvons trop généraux et flous quant aux orientations et aux priorités; en fait, nous

voyons peu de différence entre ces objectifs et critères d'une part et la pleine discrétion judiciaire d'autre part.

À la lumière de notre objectif principal, qui est de protéger les ex-épouses dont la vulnérabilité financière est la plus grande, nous ne trouvons rien dans les critères proposés qui assure une protection suffisante aux femmes ayant des enfants en bas âge ou aux femmes âgées ayant vécu longtemps en régime matrimonial. Également, compte tenu de l'imprécision de ces critères, il n'est pas certain que les principes établis dans la décision Messier v. Delage s'appliqueraient, même si le mariage a duré longtemps et que l'épouse est devenue incapable de trouver un emploi décent.

Il importe ici de souligner que le CCA n'appuie en rien le vieux mythe selon lequel toutes les ex-épouses devraient recevoir une aide alimentaire, dans tous les cas. Bien au contraire, nous avons adopté le principe suivant sur la question du versement de l'aide alimentaire :

IL INCOMBE À CHAQUE ÉPOUX DE SUBVENIR À SES PROPRES BESOINS.

Toutefois, ce principe n'est pas suffisant, car les tâches sont souvent divisées au sein de la cellule familiale, de sorte que l'un des époux, la femme habituellement, se retire pour un certain temps du marché du travail. Si le divorce est prononcé lorsque les enfants sont en bas âge, il est nécessaire de prévoir des mesures spéciales d'aide dans ce cas. C'est pourquoi le CCA recommande :

QUE SI DES ENFANTS EN BAS ÂGE SONT EN CAUSE ET SI LE PARENT QUI N'EN A PAS LA CHARGE POSSÈDE LES RESSOURCES NÉCESSAIRES, LE PARENT QUI A LA CHARGE DES ENFANTS DEVRAIT POUVOIR ÊTRE PARENT À PLEIN TEMPS SI TEL ÉTAIT LE BUT INITIAL DU COUPLE.

Le CCA a aussi proposé qu'il devrait y avoir exception au principe énoncé ci-dessus dans les cas suivants :

- (i) DANS LE CAS D'UN MARIAGE DE LONGUE DURÉE, SI L'UN DES ÉPOUX A ASSURÉ LA GARDE DU FOYER ET SI UNE DÉPENDANCE PERMANENTE A AINSI ÉTÉ CRÉÉE, LA RÈGLE DEVRAIT ÊTRE L'ENTRETIEN À LONG TERME ET L'OBJECTIF DEVRAIT ÊTRE D'ÉGALISER LE NIVEAU DE VIE DES DEUX EX-ÉPOUX.

Par exemple, une femme mariée à un médecin durant plus de trente ans ne devrait pas être privée de son droit à l'aide alimentaire pour la raison qu'elle pourrait subvenir à ses besoins si elle acceptait un emploi de vendeuse ou de secrétaire.

- (ii) SI L'UN DES ÉPOUX A ENCOURU DES PERTES ÉCONOMIQUES EN RAISON DU MARIAGE (P. EX., ANCIENNETÉ, EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE, PRIMES DE PENSION, INDÉPENDANCE ET EMPLOYABILITÉ), LE CONJOINT DOIT FOURNIR UNE AIDE ALIMENTAIRE.

- (iii) SI L'UN DES ÉPOUX EST HANDICAPÉ.

Afin d'assurer l'inclusion de ces garde-fous dans le projet de loi C-47, nous recommandons que le paragraphe 15(6) soit modifié de façon à ce qu'il se lise comme suit :

15(6) L'ordonnance rendue pour les aliments d'un époux conformément au présent article vise :

(a) à prendre en compte les avantages ou inconvénients économiques qui découlent pour les époux du mariage ou de son échec, y compris

(i) le besoin pour certains épouses de recevoir une compensation pour les pertes économiques encourues en raison de leur mariage; et

(ii) l'opportunité, pour les mariages de longue durée où une dépendance permanente a été créée, d'égaliser les niveaux de vie des époux.

Un nouvel alinéa devrait être inclus après l'actuel alinéa 15(6)b) et se lire comme suit:

(c) à envisager la possibilité de permettre à l'époux qui a la charge des enfants d'exercer cette responsabilité à plein temps, si tel était le but initial du couple;

En dernier lieu, nous recommandons que l'actuel alinéa 15(c) soit modifié pour qu'il se lise comme suit :

(d) à remédier à toute difficulté économique attribuable à un handicap ou à l'échec du mariage;

Quels que soient les critères que le Comité permanent décidera de retenir dans cet article, les mêmes modifications devraient être apportées aux paragraphes 17(4), (5) et (6) portant sur les ordonnances modificatives.

(b) Détermination du montant de l'aide alimentaire

Ni la loi actuelle sur le divorce, ni le projet de loi C-47 ne contiennent de directives à l'intention des juges sur la détermination des sommes devant être octroyées pour l'assistance alimentaire d'un ex-époux et (ou) des enfants. Il ne s'agit pas d'un simple oubli, mais plutôt d'une grave lacune de droit qui a des conséquences désastreuses.

De nombreuses études réalisées au Canada et aux États-Unis concluent ce qui suit :

(i) Les sommes d'aide alimentaire accordées par les juges sont habituellement trop faibles, de sorte que le niveau de vie du mari augmente après le divorce, alors que celui de son ex-épouse et de ses enfants fléchit de façon marquée.

(ii) Chaque juge applique son propre ensemble de critères aux cas qui lui sont soumis, critères qui diffèrent de ceux utilisés par ses collègues, de sorte que des aides alimentaire complètement différentes peuvent être accordées dans deux situations identiques.

Aux États-Unis, de nombreuses tentatives sont faites afin d'élaborer des critères objectifs qui se traduiraient par des résultats plus équitables et plus uniformes. Comme le problème est aussi aigu au Canada, le CCA recommande que le Comité permanent de la justice et des questions juridiques demande au gouvernement fédéral d'entreprendre une étude dont les résultats seraient incorporés dans la Loi sur le divorce. D'ici là, les ordonnances alimentaires continueront à être injustement faibles et arbitraires au Canada, ce qui entraînera le mécontentement général et l'irrespect envers les tribunaux et la loi.

(c) Ordonnances modificatives

Le CCA constate avec plaisir que le projet de loi C-47 prévoit un mécanisme (exposé aux articles 18 et 19) qui permettra à l'époux défendeur vivant dans une autre province de présenter sa version des faits sans subir de préjudices ou de coûts indus. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, et le gouvernement doit en être félicité.

Nous comprenons que certaines personnes se soient opposées à ce projet de système de communication, car il pourrait être d'un emploi compliqué; d'autres personnes s'y sont aussi opposées en raison du partage des compétences qu'il nécessiterait. Nous croyons toutefois que les avantages de ce mécanisme en compensent largement les désavantages et qu'il devrait par conséquent être mis en place le plus rapidement possible.

Par ailleurs, le CCA s'oppose énergiquement au paragraphe 17(8) qui limiterait grandement le droit d'un ex-époux d'obtenir le prolongement de son ordonnance alimentaire après expiration de la limite de temps initialement fixée. À notre avis, ce paragraphe est de loin le plus condamnable du projet

de loi C-47; il peut causer des préjudices si graves aux époux divorcés ayant été mariés longtemps que nous ne pouvons accepter l'adoption de ce projet de loi à moins que le paragraphe 17(8) ne soit supprimé.

Ce paragraphe rendrait en effet impossible le prolongement d'une ordonnance alimentaire dont la durée de validité est déterminée, si la requête est présentée après l'expiration de la durée, à moins que :

(a) que l'ordonnance modificative s'impose pour remédier à une difficulté économique causée par un changement dans la situation des époux et lié au mariage;

(b) l'existence de nouvelles circonstances, qui à l'époque du prononcé de l'ordonnance originale, aurait vraisemblablement donné lieu à une ordonnance différente.

Cette partie du projet de loi est totalement inacceptable, car elle empêcherait les prolongements dans les cas où ils sont justement nécessaires, c'est-à-dire lorsqu'un tribunal estime, en se fondant sur de maigres données au sujet des capacités d'une femme en instance de divorce et au sujet de la situation du marché du travail, qu'elle devrait subvenir à ses besoins dans une période déterminée et ne devrait donc recevoir une aide alimentaire que durant cette période. S'il s'agit d'une femme âgée de 50 ans qui a tenu le foyer tout au long de sa vie d'épouse et si elle est incapable de subvenir à ses besoins dans les délais prescrits, malgré des efforts raisonnables en ce sens, elle ne pourra pas obtenir le prolongement de la période d'admissibilité à la pension alimentaire, car elle ne pourra pas prouver que sa situation a changé.

Dans une telle situation, une ex-épouse se trouverait en quelque sorte prise dans un cercle vicieux : si elle a besoin d'une aide alimentaire, c'est justement parce que sa situation n'a pas changé, car elle n'a pu trouver un emploi au cours de la période déterminée. Cette règle injuste pourrait se traduire par la non-admissibilité à l'aide alimentaire pour des milliers de

femmes âgées, à la suite d'estimations approximatives faites par des juges qui ne sont nullement qualifiés pour déterminer les capacités de recyclage des femmes âgées et leurs chances de pouvoir subvenir à leurs besoins dans un laps de temps déterminé.

C'est pourquoi le CCA insiste pour que le paragraphe 17(8) soit supprimé du projet de loi C-47. Nous suggérons les modifications suivantes pour que des prolongements d'aide alimentaire puissent être accordés si besoin il y a :

- au paragraphe 17(1) : remplacer les mots "suspend ou annule" par les mots "suspend, annule ou prolonge";
- au paragraphe 17(3) : remplacer les mots "tient compte des changements appréciables" par les mots "tient compte des facteurs pertinents ou des changements appréciables".

Certaines personnes ont soutenu que le paragraphe 17(8) ne s'applique aux prolongements de pension alimentaire qu'après l'échéance de la durée et n'empêche en rien l'obtention de prolongements si les demandes en ce sens sont présentées avant l'échéance de ladite durée de validité. Cela ne règle nullement le problème, car il faudrait encore faire la preuve qu'il y a eu changement de situation. De plus, il serait très dangereux (et erroné) de supposer que les ex-épouses se trouvant dans cette situation seraient suffisamment bien informées pour qu'elles puissent présenter leur demande en temps.

IV. GARDE DES ENFANTS ET ACCÈS AUPRÈS DES ENFANTS

Dans les requêtes en divorce, ce sont souvent les enfants qui écopent, eux qui n'ont pas voix au chapitre. Le CCA estime qu'on devrait adopter des lois sur le divorce ayant le moins d'effets préjudiciable sur la vie des enfants. De telle sorte, on évitera les situations pénibles où les enfants deviennent des pions dont les parents se servent dans leurs querelles d'adultes. Également, les enfants devraient garder contact avec les deux parents, dans la mesure du possible.

Le CCA a donc adopté les résolutions suivantes sur la garde des enfants et l'accès des parents auprès d'eux :

LE GARDE DEVRAIT ÊTRE CONJOINTE SI LES DEUX PARENTS EN FONT LA DEMANDE OU, DANS LES AUTRES CAS, ELLE DEVRAIT ÊTRE ACCORDÉE À L'UN OU L'AUTRE DES DEUX PARENTS. DANS LES CAS EXCEPTIONNELS, LA GARDE DES ENFANTS POURRAIT ÊTRE ACCORDÉE À UNE TIERCE PARTIE. LE CRITÈRE DEVANT PRÉSIDER À CE CHOIX DEVRAIT ÊTRE LES MEILLEURS INTÉRÊTS DES ENFANTS, ET L'ON NE DEVRAIT PAS TENIR COMPTE DE LA CONDUITE DES ÉPOUX, À MOINS QU'ELLE NE CONSTITUE UN OBSTACLE MAJEUR À LEUR CAPACITÉ D'AGIR EN BON PARENT.

La conduite sexuelle, telle l'homosexualité, ne devrait pas être considérée comme un facteur pertinent.

ON DEVRAIT FAIRE PREUVE DE GÉNÉROSITÉ EN ACCORDANT À L'AUTRE ÉPOUX L'ACCÈS AUPRÈS DES ENFANTS, À MOINS QUE DES PREUVES IRRÉFUTABLES N'INDIQUENT QUE CELA SERAIT CONTRAIRE AUX MEILLEURS INTÉRÊTS DES ENFANTS.

Au sujet de la garde conjointe, le CCA estime qu'elle ne devrait être ordonnée que lorsque les deux époux sont disposés à conclure un tel accord. Si nous arrivons à cette conclusion, c'est que nous ne croyons pas que la garde conjointe puisse fonctionner si les deux parents ne sont pas en

mesure de faire preuve d'esprit de collaboration; nous sommes persuadées que le fouillis et les disputes qui résultent presque inévitablement des accords forcés de garde conjointe peuvent avoir des répercussions néfastes sur les enfants.

On n'a qu'à examiner le type de décisions et de choix que doivent prendre en commun les parents qui ont la garde conjointe des enfants : les écoles, les amis et parents que les enfants peuvent fréquenter et visiter, les émissions de télévision que les enfants peuvent regarder, et même des choses aussi futiles en apparence que les vêtements des enfants ou la longueur de leurs cheveux. Si les parents sont incapables de s'entendre sur la plupart de ces points, et pis encore si la relation des parents est telle qu'ils sont fondamentalement en désaccord sur tout, les décisions quotidiennes les plus banales peuvent être prétextes à des crises majeures.

De telles disputes placent souvent les parents dans des positions irréconciliables. Une intervention extérieure (juge ou médiateur) devient alors obligatoire afin de régler les différends. Et ce qui se produit alors, c'est la perpétuation de la requête en divorce, avec tous ses effets négatifs sur les deux parties.

Le CCA recommande donc que le projet de loi C-47 soit modifié afin qu'il stipule clairement que le tribunal peut ordonner la garde conjointe, mais qu'elle ne peut être imposée aux parents sans leur consentement.

Par ailleurs, le CCA reconnaît l'importance de maintenir un lien entre les enfants et le parent qui n'est pas chargé de leur garde. Les enfants ne devraient pas être privés de ce contact pour la raison que le mariage de leurs parents a été un échec. C'est pourquoi nous sommes d'accord pour que non seulement on fasse preuve de générosité sur cette question, mais aussi que les informations sur des questions importantes, tel le déménagement du parent qui a la garde des enfants, soient obligatoirement transmises à l'autre parent.

En outre, nous sommes en faveur de l'introduction de mesures plus efficaces visant à renforcer les possibilités de recours du parent qui n'a pas la garde des enfants si ses droits de visite et d'accès sont indûment limités par le parent qui a la garde des enfants.

V. EXÉCUTION DES ORDONNANCES D'ENTRETIEN

Le CCA est favorable aux nouvelles mesures prévues dans le projet de loi C-48 et qui permettront :

- d'obtenir des informations contenues dans des fichiers fédéraux désignés afin de retracer les époux ou parents manquants;
- de lever les barrières qui empêchaient jusqu'à présent la saisie-arrêt de certaines sommes dues au gouvernement fédéral par un conjoint défaillant.

Même si nous sommes satisfaites de ces améliorations, nous devons souligner qu'elles sont très modestes et qu'il est peu probable qu'elles permettront d'améliorer la récupération des sommes dues pour l'entretien des ex-époux vivant dans les neuf provinces (le Manitoba étant l'exception) et les deux territoires qui ne possèdent pas de systèmes appropriés d'exécution des ordonnances d'entretien.

Afin d'assurer la mise en place d'un bon système pan-canadien d'exécution des ordonnances d'entretien, le gouvernement fédéral devrait, et c'est la première mesure qui s'impose, partager les coûts encourus par les provinces et les territoires, un peu à la façon du mécanisme en vigueur aux États-Unis. Le gouvernement fédéral américain a accordé la priorité à l'établissement de ce mécanisme - il paie 75 pour 100 du coût des systèmes de collecte des informations des États -, ce qui a permis la mise en place d'un bon système de collecte des informations aux États-Unis.

Le Canada devrait avoir honte du retard pris sur son voisin américain à ce chapitre. Il devrait remédier à la situation le plus tôt possible.

CONCLUSIONS

Le CCA juge que les projets de loi C-47 et C-48 ont des aspects négatifs et positifs. Les aspects positifs sont les suivants :

- les causes de divorce moins restrictives;
- la suppression du critère de conduite pour la détermination des ordonnances alimentaires;
- la clause permettant à un époux vivant dans une autre province de répondre effectivement à une requête d'ordonnance modificative présentée par l'autre époux;
- les nouvelles mesures fédérales, quoique modestes, visant à améliorer la récupération des sommes d'entretien dues par les parents ou époux défaillants.

Le CCA déplore toutefois les aspects négatifs de ces projets de loi, à savoir :

- dans les dispositions relatives aux ordonnances alimentaires, l'absence de critères clairs assurant une protection suffisante aux ex-épouses ayant de jeunes enfants à charge et aux ex-épouses âgées qui sont devenues financièrement dépendantes parce qu'elles ont assuré la garde du foyer durant tout leur mariage;
- la suppression de la clause permettant au tribunal de refuser le divorce si celui-ci s'avère indûment préjudiciable et injuste pour un époux;
- et surtout, la clause très injuste empêchant un époux d'obtenir le prolongement d'une ordonnance alimentaire de durée fixe si l'époux n'a pu, malgré des efforts raisonnables, assurer son indépendance économique durant la période fixée.

À moins que ces aspects négatifs ne soient réglés, en particulier la disposition restreignant le prolongement des ordonnances alimentaires de durée fixe, le CCA s'oppose à l'adoption du projet de loi C-47 et exhorte tous ceux qui ont à coeur la sécurité financière des Canadiennes à s'y opposer.

APPENDICE "JUST-35"

MODIFICATIONS PROPOSEES

AU

PROJET DE LOI C-47

Loi concernant le divorce et les mesures accessoires

PREPARE PAR

FATHERS ALBERTA

JUIN 1985

A. MODIFICATIONS A L'ARTICLE 16 - Ordonnance de garde

16. (1) La juridiction compétente peut, sur demande d'un ou des deux époux, rendre une ordonnance relative à la garde des enfants à charge ou de l'un d'eux et à l'accès auprès de ces enfants.
- (2) La juridiction peut, sur demande d'un ou des deux époux, quand il a été établi que cette mesure est dans l'intérêt des enfants à charge, rendre une ordonnance provisoire relative à la garde des enfants à charge ou de l'un deux et à l'accès auprès de ces enfants, dans l'attente d'une décision sur la demande visée au paragraphe (1).
- (3) En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction accorde la garde d'un enfant à charge dans l'ordre de priorité suivant:
- a) aux deux parents conjointement, ou
 - b) à l'un ou l'autre parent, ou
 - c) à toute autre personne ou toutes autres personnes.
- (4) En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction tient compte :

- a) de l'intérêt de l'enfant à charge, défini en fonction de sa situation, de ses ressources et de ses besoins, ainsi que des autres circonstances où il se trouve;
 - b) nonobstant l'alinéa précédent, on suppose que, et cela influe sur le fardeau de la preuve, la garde partagée est dans l'intérêt de l'enfant à charge.
- (5) En rendant une ordonnance conformément à l'alinéa 3b), la juridiction doit:
- a) s'abstenir d'accorder la préférence à un parent en raison de son sexe ou de l'âge ou du sexe de l'enfant à charge, et
 - b) voir, entre autres choses, lequel des deux parents est le plus disposé à permettre et à encourager la communication fréquente et constante entre l'enfant à charge et l'autre parent.
- (6) En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction peut exiger que le parent qui a la garde ou les parents qu'ont la garde remettent au tribunal en vue de son approbation un plan des dispositions de mise en application de l'ordonnance de garde.
- (7) En rendant une ordonnance conformément au paragraphe 3, la juridiction précise dans ses motifs de jugement, si:
- a) elle refuse d'accorder aux parents la garde partagée aux termes de l'alinéa 3a), et compte tenu de l'alinéa 4b) ou si
 - b) elle rend une ordonnance de garde en faveur d'un parent aux termes de l'alinéa 3b), et compte tenu du paragraphe (5).
-



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

At 11:00 a.m.

From the National Action Committee on the Status of Women:

Ms Louise Dulude, Vice-President;
Ms Debbie Hughes-Geoffrion, Member of the Executive.

At 3:30 p.m.

From Fathers for Equality in Divorce, Montreal:

Mr. Brian Demaine, Co-Director;
Mr. Tom Huston, Co-Director;
Mr. Joseph Blain, Member;
Mr. Paul E. Hinch, Ottawa.

From FATHERS Alberta:

Mr. Theron A. Craig, Co-Chairman;
Mr. Mike Stringam, Co-Chairman;
Mr. David Baxter, Spokesperson.

A 11 heures

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

M^{me} Louise Dulude, vice-présidente;
M^{me} Debbie Hughes-Geoffrion, membre de l'exécutif.

A 15h30

De «Fathers for Equality in Divorce, Montréal»:

M. Brian Demaine, co-directeur;
M. Tom Huston, co-directeur;
M. Joseph Blain, membre;
M. Paul E. Hinch, Ottawa.

De «FATHERS Alberta»:

M. Theron A. Craig, co-président;
M. Mike Stringam, co-président;
M. David Baxter, porte-parole.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 39

Tuesday, June 25, 1985

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 39

Le mardi 25 juin 1985

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Order of Reference relating to the Access to
Information Act and the Privacy Act

Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief

CONCERNANT:

Ordre de renvoi concernant la Loi sur l'accès à
l'information et la Loi sur la protection des
renseignements personnels

Projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les
mesures accessoires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Blaine A. Thacker

Vice-Chairman: Pierre H. Cadieux

MEMBERS/MEMBRES

Patrick Boyer
Pauline Browes
Roger Clinch
Mary Collins
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Rob Nicholson
John V. Nunziata
Alan Redway
Joe Reid
Svend J. Robinson
Chris Speyer
Maurice Tremblay

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Blaine A. Thacker

Vice-président: Pierre H. Cadieux

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vincent Dantzer
François Gérin
Robert Horner
J. Robert Howie
Jim Jepson
Robert Kaplan
Alex Kindy
Allan Lawrence
Margaret Anne Mitchell
André Ouellet
John Reimer
Reginald Stackhouse
Bernard Valcourt
Pierre H. Vincent
Ian Waddell

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee



ORDER OF REFERENCE

Monday, November 19, 1984

ORDERED,—That the Standing Committee on Justice and Legal Affairs shall have permanently referred to it all annual reports made to Parliament pursuant to section 72 of the Privacy Act and section 72 of the Access to Information Act; and

That it be an instruction to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs to:

1. consider every report prepared under section 72 of the Access to Information Act and of the Privacy Act;
2. undertake, on a permanent basis, a review pursuant to subsection 75(1) of the Access to Information Act and of the Privacy Act, of the administration of those Acts; and
3. undertake, within three years of their coming into force, a comprehensive review of the provisions and operation of the Access to Information Act and of the Privacy Act pursuant to subsection 75(2) of each of the said Acts.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI

Le lundi 19 novembre 1984

IL EST ORDONNÉ,—Que tous les rapports annuels présentés au Parlement, conformément à l'article 72 de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'information, soient déférés en permanence au Comité permanent de la justice et des questions juridiques; et

Que la Chambre donne instruction au Comité permanent de la justice et des questions juridiques

1. d'examiner tous les rapports préparés conformément à l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels;
2. d'entreprendre l'examen permanent de l'application de ces lois conformément à l'article 75(1) de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels; et
3. d'examiner à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de ces mesures, les dispositions ainsi que les conséquences de l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, conformément à l'article 75(2) de chacune desdites mesures.

ATTESTÉ

pour Le Greffier de la Chambre des communes

MICHAEL B. KIRBY

for The Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 25, 1985
(43)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 9:37 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Pierre H. Cadieux, Mary Collins, Sheila Finestone, Joe Reid and Blaine A. Thacker.

Alternate present: John Reimer.

In attendance: Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: Douglas R. Adams, Barrister and Solicitor, Ottawa and the Honourable Senator Anne C. Cools.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Douglas Adams made a statement and answered questions.

In accordance with a resolution of the Committee of Thursday, November 22, 1984, the Chairman authorized that the brief submitted by Douglas R. Adams, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "JUST-36").

The Honourable Senator Anne Cools made a statement and answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(44)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:50 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Pierre H. Cadieux, Mary Collins, Sheila Finestone, Joe Reid and Blaine A. Thacker.

Alternates present: Alex Kindy, John Reimer, and Bernard Valcourt.

In attendance: Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Bar Association: David Harley, Chairperson, Legislation and Law Reform Committee; Jim M. Stoffman, Chairperson, National Family Law Section; David C. Day, Q.C., Secretary, National Family Law Section and Fran Kiteley, Vice-Chairperson, National Family Law Section.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, which is as follows: . . .

ORDERED,—That the Standing Committee on Justice and Legal Affairs shall have permanently referred to it all annual

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 JUIN 1985
(43)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 9 h 37, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Pierre H. Cadieux, Mary Collins, Sheila Finestone, Joe Reid, Blaine A. Thacker.

Substitut présent: John Reimer.

Aussi présente: Mildred J. Morton, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: Douglas R. Adams, avocat d'Ottawa; et l'honorable sénatrice Anne C. Cools.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Douglas Adams fait une déclaration et répond aux questions.

Conformément à la résolution adoptée par le Comité le jeudi 22 novembre 1984, le président permet que le mémoire présenté par Douglas R. Adams figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice "JUST-36"*).

L'honorable sénatrice Anne Cools fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 heures, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(44)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit, ce jour à 15 h 50, sous la présidence de Blaine A. Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Pierre H. Cadieux, Mary Collins, Sheila Finestone, Joe Reid, Blaine A. Thacker.

Substituts présents: Alex Kindy, John Reimer, Bernard Valcourt.

Aussi présente: Mildred J. Morton, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De l'Association du barreau canadien: David Harley, président, Comité de législation et de réforme du droit; Jim M. Stoffman, président, Section nationale de droit de la famille; David C. Day, c.r., secrétaire, Section nationale de droit de la famille; Fran Kiteley, vice-présidente, Section nationale de droit de la famille.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 libellé en ces termes:

IL EST ORDONNÉ,—Que tous les rapports annuels présentés au Parlement, conformément à l'article 72 de la Loi

reports made to Parliament pursuant to section 72 of the Privacy Act and section 72 of the Access to Information Act; and

That it be an instruction to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs to:

1. consider every report prepared under section 72 of the Access to Information Act and of the Privacy Act;
2. undertake, on a permanent basis, a review pursuant to subsection 75(1) of the Access to Information Act and of the Privacy Act, of the administration of those Acts; and
3. undertake, within three years of their coming into force, a comprehensive review of the provisions and operation of the Access to Information Act and of the Privacy Act pursuant to subsection 75(2) of each of the said Acts.

The Chairman presented the TENTH REPORT of the Sub-committee on Agenda and Procedure, which is as follows: . . .

Your Sub-committee met on Thursday, June 20, 1985 to plan its future business with respect to its Order of Reference relating to the Access to Information Act and the Privacy Act.

It has agreed to make the following recommendation:

That this Committee report to the House seeking authority to retain the services of such professional, technical and clerical staff, as may be required, during the Committee's consideration of its Order of Reference of Monday, November 19, 1984, relating to the Access to Information Act and the Privacy Act.

On motion of Alan Redway, seconded by Sheila Finestone, the TENTH REPORT of the Sub-committee on Agenda and Procedure was concurred in.

On motion of Chris Speyer, seconded by John Reimer, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Professor David H. Flaherty, University of Western Ontario, London, Ontario, who appeared before the Sub-committee on Agenda and Procedure of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, on June 20, 1985, with respect to its Order of Reference relating to the Access to Information Act and the Privacy Act.

The Committee resumed consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief.

The Committee resumed consideration of Clause 2.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Bar Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "JUST-37"*).

David Harley made a statement.

Jim Stoffman summarized the principle points contained in the brief.

sur la protection des renseignements personnels et de l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'information, soient déferés en permanence au Comité permanent de la justice et des questions juridiques; et

Que la Chambre donne instruction au Comité permanent de la justice et des questions juridiques

1. d'examiner tous les rapports préparés conformément à l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels;
2. d'entreprendre l'examen permanent de l'application de ces lois conformément à l'article 75(1) de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels; et
3. d'examiner à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de ces mesures, les dispositions ainsi que les conséquences de l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, conformément à l'article 75(2) de chacune desdites mesures.

Le président présente le DIXIÈME RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure, libellé en ces termes:

Votre Sous-comité s'est réuni le jeudi 20 juin 1985 afin de planifier ses travaux futurs relativement à son ordre de renvoi concernant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Il a convenu de faire la recommandation suivante:

Que ce Comité présente un rapport à la Chambre en vue de solliciter l'autorisation de retenir les services de personnel professionnel et de soutien dont il aura besoin pendant les travaux du comité concernant la considération de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984, relativement à la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Sur motion d'Alan Redway, appuyé par Sheila Finestone, le DIXIÈME RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

Sur motion de Chris Speyer, appuyé par John Reimer, *il est convenu*,—Que le professeur David H. Flaherty, de l'université Western Ontario, de London, en Ontario, qui a comparu devant le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, le 20 juin 1985, au sujet de l'ordre de renvoi ayant trait à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels, soit remboursé des frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par l'Association du barreau canadien figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «JUST-37»*).

David Harley fait une déclaration.

Jim Stoffman résume les points saillants du mémoire.

The witnesses answered questions.

Les témoins répondent aux questions.

At 5:28 o'clock p.m., the Committee adjourned until 4:00 o'clock p.m., Wednesday, June 26, 1985.

A 17 h 28, le Comité s'ajourne jusqu'au mercredi 26 juin 1985, à 16 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, June 25, 1983

• 0937

The Chairman: I call the meeting to order. We have a quorum. We are resuming consideration of Bill C-47, an act respecting divorce and corollary relief. We are resuming consideration under clause 2.

On clause 2—*Definitions*

The Chairman: It is my pleasure to welcome this morning Mr. Douglas Adams, an Ottawa lawyer who has followed our deliberations with great care and has, because of his concern, prepared his own brief.

Mr. Adams, I now give you the floor and would ask you either to summarize your brief or to read it, but it is not necessary to read it absolutely and totally. If you just refer to it, we will append it to today's minutes so it will be part of our record.

Mr. Douglas R. Adams (Individual Presentation): Thank you, Mr. Chairman. Thank you members of the committee for inviting me and allowing me to speak. I certainly do not intend to read my brief. I have filed it and it is in front of you and you can read it at will.

I certainly hope you will subject it to the severest criticisms you can assemble; I will be delighted to answer any questions, but I would ask you to consider it from two perspectives. First, I would ask you to be forward looking, not backward looking. Secondly, I would ask you to consider carefully the attributes of the tools you are giving to the legal profession. Two concepts: time and tools.

I want to present my two points, the two points in my brief of fault and contract, for what they are—opportunities for this committee to improve the quality of life for Canadians. I suggest to you there are great advantages if those suggestions are adopted and, conversely, if you fail to adopt them, there will be a consequent maintenance of the turbulence that currently obtains in our society.

With respect to fault, I have suggested in my brief there are four distinct and significant advantages: first, there is the advantage of cost, both public and private, both to society and to individuals; secondly, the aggravation and the tensions can be significantly affected; thirdly, there can be an improvement in the quality of the life of the parties and their children; fourthly, there can be a significant increase in respect for the judicial system.

With respect to contract, I suggest to you that many of those advantages obtain as well. There will be less resort to the courts, with consequent advantage to both society and the individual. There will be more stability in society resulting from the satisfaction of reasonable expectations expressed by

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 25 juin 1985

Le président: La séance est ouverte. Nous avons le quorum. Nous reprenons l'examen du bill C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Nous reprenons l'examen de l'article 2.

Article 2—*Définitions*

Le président: Je suis heureux d'accueillir ce matin M. Douglas Adams, avocat d'Ottawa, qui a suivi de près nos délibérations et qui a préparé son propre mémoire en raison de son intérêt pour ces questions.

Monsieur Adams, vous avez la parole et je vous demanderais soit de résumer votre mémoire soit de le lire, mais ce n'est pas absolument nécessaire. Vous pouvez vous y référer et nous l'annexerons au procès-verbal de la séance de ce jour de sorte qu'il fera partie de notre compte rendu.

M. Douglas R. Adams (comparaissant à titre personnel): Merci, monsieur le président. Je remercie les membres du Comité de m'avoir invité et de m'avoir donné l'occasion de prendre la parole. Je n'ai pas du tout l'intention de lire mon mémoire. Je l'ai envoyé, vous l'avez devant vous et vous pouvez le lire à loisir.

J'espère que vous l'examinerez avec un esprit extrêmement critique. Je serai très heureux de répondre à vos questions mais je vous demanderais de l'examiner dans deux perspectives. Tout d'abord, je vous demanderais de regarder vers l'avenir et non pas vers le passé. Par ailleurs, je voudrais vous demander d'examiner soigneusement les caractéristiques des outils que vous donnez à la profession juridique. Il y a donc deux concepts: le temps et les outils.

Je voudrais présenter les deux points de mon mémoire, les torts et le contrat pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des possibilités permettant au Comité d'améliorer la qualité de vie des Canadiens. Il serait très utile d'adopter ces suggestions, et ne pas le faire maintiendrait l'agitation qui règne actuellement dans notre société.

A propos des torts, j'ai dit dans mon mémoire qu'il existe quatre avantages importants et clairs: tout d'abord, sur le plan des coûts, aussi bien publics que privés, pour la société et les particuliers; deuxièmement, l'exaspération et les tensions peuvent être sensiblement réduites; troisièmement, la qualité de la vie des parties et de leurs enfants peut en être améliorée; quatrièmement, le système judiciaire peut en être respecté davantage.

Quant au contrat, il donne aussi nombre de ces avantages avec un recours moins fréquent aux tribunaux, d'où un gain aussi bien pour la société que pour l'individu. La société sera plus stable une fois que les attentes raisonnables prévues dans le contrat seront satisfaites. De la diminution des litiges découlera moins de frustrations.

[Text]

the contract. There will be less frustration as a result of the decrease in litigation.

With respect to fault, I have said that it precipitates a contest. It imports the adversarial system. It is expensive. It will not be effective of the really important task, the new relationship of the parties. It has great potential for harm, both to the children and to others. It brings the system into disrepute. But most important of all, the most detrimental feature, is the fact that it is backward looking. It deals with the past, and I give you the strongest encouragement to be forward looking. Forget about past misdeeds. Look to the future. Let your focus be on the establishment of a new relationship, a new financial relationship between the parties.

Many critics have pointed the finger at the legal profession, at me, at family law lawyers. Mr. Nunziata is not here, Fathers for Equality and others. Let me accept some of that responsibility. But for the moment, let me try and focus on the legislation. The legal profession is out there. We are in the trenches, and we are only as effective as the tools you give us. Some might question my metaphor and say that guns are more appropriate. But let me use my metaphor. I am asking you to give me better tools. That is why I am here.

• 0940

If you give me better tools, I can do my job better. If you give me a tool such as adultery or cruelty, those tools force me to look backward into the past, over my shoulder, and to grapple around in the past. What are we able to do if we find adultery or cruelty at the trial? In the past we have been able to visit it with some kind of money penalty, reprimand or social stigma. Now, even the penalty is gone, and we are left only with the reprimand or the stigma, which is nothing but destructiveness. Fault is archaic, it is ineffective, and it has outlived its usefulness. I suggest you should let it go.

Conversely, contract is an excellent tool. I suggest it is the best judicial tool that the legal mind has yet developed. It is not a new idea. It is a concept that has been tried and tested in thousands and thousands of applications, and it has been found satisfying. The fact that it got knocked off the rails with Hyman and Hyman in 1929 is a sad reflection on the law and it is crippling. Hyman and Hyman is anachronistic. It is stupid in concept, and it is disastrous in its application. I will explain the anachronism to you if you want. It is a little complicated, but it is simple to explain how stupid it is.

For one reason or another, the marriage of Mr. and Mrs. Hyman failed. It fell apart. It was dead. In time, Mr. Hyman fell in love with another woman, and eventually went to live with her. Rather than force his wife to sue him, he negotiated with her and he entered into an agreement. Time passed, and for one reason or another Mrs. Hyman wanted more money. So she litigated. And the court said the agreement was of no

[Translation]

Quant aux torts, je dis qu'ils déclenchent les conflits, qu'ils aboutissent à des instances de type accusatoire. Ils créent un système coûteux et surtout, ils ne font rien pour la nouvelle relation des parties. Ils présentent de grands risques aussi bien pour les enfants que pour les autres. Ils jettent le discrédit sur le système et surtout, et c'est là la caractéristique la plus négative, ils sont tournés vers le passé et je vous encourage vivement à vous tourner vers l'avenir. Il faut oublier les torts du passé, tourner la page et s'intéresser à la création d'une nouvelle relation, d'une nouvelle relation financière entre les parties.

Beaucoup m'ont critiqué et ont critiqué la profession juridique et ceux qui pratiquent le droit de la famille. M. Nunziata n'est pas ici, pas plus que le groupe *Fathers for Equality* et d'autres. Je suis prêt à accepter une partie de cette responsabilité. Mais pour le moment, je vais essayer de me pencher sur cette mesure législative. Laissons de côté la profession juridique. Nous sommes dans les tranchées et nous ne sommes efficaces que dans la mesure où le sont les outils que vous nous donnez. Certains pourraient contester ma métaphore et dire qu'il vaudrait mieux parler de fusils. Mais je tiens à ma métaphore. Je vous demande de me donner de meilleurs outils, et c'est pourquoi je suis ici.

Avec de meilleurs outils, je pourrais mieux faire mon travail. Si l'outil que vous me donnez est l'adultère ou la cruauté, je serai forcé de regarder en arrière, vers le passé avec toutes les difficultés que cela implique. Que pouvons-nous faire si nous découvrons qu'il y a eu adultère ou cruauté, pendant le procès? Par le passé nous avons pu envisager à cet égard des sanctions monétaires, des réprimandes ou un certain ostracisme. Les sanctions monétaires n'existent plus et il ne reste que les réprimandes ou l'ostracisme qui sont extrêmement destructeurs. La notion de tort est archaïque, inefficace et elle n'est plus du tout utile. Il faudrait donc s'en défaire.

Par opposition, les contrats représentent un excellent outil. C'est le meilleur outil judiciaire que les juristes aient jamais conçu. Ce n'est pas une idée nouvelle puisqu'elle a été essayée et évaluée dans des milliers et des milliers d'applications qui ont toujours été satisfaisantes. Le fait qu'ils aient été rejetés en 1929 dans l'affaire *Hyman C. Hyman* en dit malheureusement beaucoup sur le droit, sans parler des torts que cela a pu faire. La décision qui avait été rendue alors est anachronique. Elle est stupide dans son principe et désastreuse dans son application. Je vous expliquerai cet anachronisme si vous le voulez. C'est un peu compliqué, mais il est facile d'expliquer combien c'est stupide.

Pour une raison ou pour une autre, le mariage de M. et M^{me} Hyman a été un échec complet. Par la suite, M. Hyman est tombé amoureux d'une autre femme avec qui il est finalement allé vivre. Plutôt que de forcer sa femme à le poursuivre en justice, il a négocié avec elle et ils ont conclu un accord. Après un certain temps et pour une raison ou pour une autre, M^{me} Hyman a voulu obtenir plus d'argent. Elle a donc fait un

[Texte]

effect because it amounted to a licence to commit adultery in the future, it was anathema to the concept of the sanctity of marriage and it should be set aside.

The result was that future Mr. Hymans had no remedy at all. There was nothing they could do. They could not negotiate contracts with their wives, nor could they take it to the courts. The decision took the control right out of their hands. The decision is disastrous because it cancels the party's autonomy. It removes their ability to resolve their differences themselves, and it transfers the conflict resolution process out of the party's hands and into the courts. It loads the court system. As a result of that decision and others that followed it, as I understand it, contract is dead in England in family law and it is dying in Canada.

Now I urge you to give it life. If you do so, it will reward you in many ways. It will contribute to the stability of our society. It is consistent with equality of the parties. It is consistent with finality and with putting an end to all bickering and humiliating, sordid discussions. It is forward-looking. It deals with future relationships. It is cheap, both from a societal point of view and from an individual's point of view. And it is effective.

If I have time, Mr. Chairman, I will just give you one more thought. If you consider the lives of the two parties as sketched out on a graph, with quality of life shown on a vertical co-ordinate and with time on a horizontal co-ordinate, it would be drawn in the shape of a "U". At the time of the divorce the parties are at the bottom. Let me suggest to you that this committee has a capacity for changing the nature of that curve. To the extent that you do your job well, the curve can be fairly acute. Conversely, to the extent that you do your job poorly, the curve will be fairly flat at the bottom. The parties remain grovelling around, directionless, in despair and despondency.

• 0945

As I use this metaphor, I also invite criticism of it. For example, I am critical of the other metaphors that have been used around here.

Dr. Irving, when he thought of a marriage, spoke of a train wreck. Mr. Kealey, in speaking of a divorce, spoke of a funeral. He called for the burial to be simple, decent, quick and cheap. It seems to me that both of these metaphors lack a forward dimension. They do not take your mind ahead to the future relationship of the parties. The U-curve does this and perhaps so does the phoenix.

The story of the phoenix, you remember, is a beautiful story. At the end of its life, it builds its own funeral pyre, voluntarily comes to it and dies in the flames; out of the flames comes a new life, a new phoenix. Divorce should be like that.

It should be grounded in an agreement the parties themselves have made, and it should face the future with the sins of

[Traduction]

procès et le tribunal a déclaré que l'accord n'était pas valide parce qu'il était l'équivalent d'une autorisation à commettre l'adultère à l'avenir; il bafouait le principe de la sainteté du mariage et il fallait donc le rejeter.

Le résultat est que les futurs M. Hyman n'avaient plus aucun recours. Ils ne pouvaient rien faire, ni négocier un contrat avec leur femme ni s'adresser aux tribunaux. La décision leur a enlevé tout contrôle. Cette décision est désastreuse parce qu'elle annule l'autonomie des parties. Elle supprime leur capacité de résoudre entre eux leurs différends et transfère le processus de la résolution des conflits qui n'est plus entre les mains des parties mais entre celles des tribunaux. Le système juridique en est donc encombré. À la suite de cette décision et d'autres qui l'ont suivie, la notion de contrat n'existe plus en Angleterre dans le droit de la famille et elle est agonisante au Canada.

Je vous demande instamment de lui rendre la vie. Si vous le faites, vous en serez récompensés de bien des façons; la stabilité de la société y gagnera. Le principe respecte l'égalité des parties, l'objectif recherché, tout en mettant un terme à toutes les querelles humiliantes et aux discussions sordides. C'est un principe progressiste puisqu'il est orienté vers l'avenir. Il ne coûte pas cher ni pour la société ni pour l'individu, et de plus, il est efficace.

S'il me reste du temps, monsieur le président, je voudrais vous proposer une autre réflexion. Si vous considérez la vie des deux parties comme étant représentée sur un graphique, la qualité de la vie étant indiquée en ordonnées et le temps en abscisses, vous auriez une courbe «U». Au moment du divorce, les parties se trouvent au bas de la courbe. Je me permettrais de dire au Comité qu'il a la capacité de modifier la nature de cette courbe. Dans la mesure où vous faites bien votre travail, la courbe peut être assez aiguë, mais elle sera plutôt plate vers le bas si vous le faites mal. Les parties restent empêtrées dans leurs difficultés, sans orientation, dans le désespoir et la dépendance.

J'utilise cette métaphore mais je vous invite aussi à la critiquer, comme je l'ai fait pour celles qui ont été utilisées ici.

A propos d'un mariage, M. Irving a parlé du déraillement d'un train et M. Kealey a évoqué des funérailles en parlant d'un divorce. Il a demandé un enterrement simple, digne, rapide et peu coûteux. Il me semble qu'une dimension manque à ces deux métaphores qui ne vous orientent pas vers la relation future des parties. C'est ce que fait la courbe en U comme le mythe du phénix.

L'histoire du phénix, comme vous vous en souvenez peut-être, est fort belle. À la fin de sa vie, il construit son propre bûcher funéraire auquel il se rend pour mourir dans les flammes desquelles sort une nouvelle vie, un nouveau phénix. C'est ainsi que devrait être le divorce.

Il devrait être établi sur un accord auquel les parties elles-mêmes en sont arrivées et il devrait affronter l'avenir en ayant

[Text]

the past and the failings of the marriage, including adultery and cruelty, consumed and forgotten.

As I come here, I rather think of myself as St. George with the Dragon. There are two dragons here. Fault: fault is crippled. It was crippled in 1968 and you have successfully crippled it even further by paragraph 8.(2)(a). I suggest you destroy it completely. If you do, immeasurable benefits will follow.

The same thing with contract. With Hyman and Hyman—Hyman and Hyman is a monster. I feel somewhat alone in suggesting this to you, but it is a monster and I suggest to you that in subsection 15.(5) you reinsert the idea of contract. I think it is a great tool.

I thank you for your attention.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Adams. Your brief has been well put together. It truly is a fact of the minutes. Is it agreed that the brief of Mr. Adams be appended to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Mr. Reimer, we will start with you.

Mr. Reimer: Mr. Adams, perhaps my questions may be in part a little philosophical and in part practical.

When you talk about fault, backward-looking and so on, what concerns me from a philosophical point of view is that we are ignoring what has happened. We are saying let us ignore the past, forget it and rule it out.

When we had Bishop MacDonald here, he told us 100% of the people he married were convinced that it was "until death do us part". There was no question about it. He was convinced they were the right two to get married, but then he also admitted 50% of those did not work out. Why did it not work? You are saying not to ask that question. You are saying do not look back. There is a responsibility there. Something went wrong to something that was supposed to last for life. Surely there is responsibility there. Someone else asked us why we do not have the permanence we used to have. It is because we are part of the throw-away generation. Everyone says to enjoy it now and if you do not like it, throw it away and start new. In a sense, you are encouraging us to do that even faster and even more frequently.

You use the U-shape as one metaphor. There are the two parties to it, and I would admit that the divorce or separation period is surely the lower point. There is no question of that. But there is also another party to all of us in addition to the children. There is society.

Society also suffers because of a marriage breakdown. Society suffers social consequences. In children, we see it in some forms of delinquency and so on. It is not all due to divorce or separation, but it is sometimes partially due to this. Society suffers economic costs and so on because of it. There is

[Translation]

détruit et oublié les péchés du passé et les erreurs du mariage, y compris l'adultère et la cruauté.

En venant ici, j'ai l'impression d'être saint Georges luttant contre le dragon. Il y a deux dragons dans le cas qui nous concerne: le tort qui a été invalidé en 1968 et vous l'avez invalidé encore plus grâce à l'alinéa 8.(2)a). Il faudra, je crois, s'en défaire complètement, ce qui donnerait des avantages incommensurables.

La même chose est vraie des contrats. Avec *Hyman c. Hyman*... La décision dans cette affaire est tout simplement monstrueuse. Je me sens assez seul à vous le dire, mais c'est monstrueux, et je vous propose de rétablir la notion de contrat au paragraphe 15.(5). J'estime que c'est un excellent outil.

Je vous remercie de votre attention.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Adams. Vous avez fort bien construit votre mémoire qui mérite vraiment de figurer au procès-verbal. Êtes-vous d'accord pour que le mémoire de M. Adams soit annexé aux «procès-verbaux et témoignages» de ce jour?

Des voix: Oui.

Le président: Monsieur Reimer, nous commencerons par vous.

M. Reimer: Monsieur Adams, mes questions seront peut-être en partie un peu abstraites et en partie d'ordre pratique.

Lorsque vous parlez du tort, de ses aspects rétrogrades et ainsi de suite, ce qui me gêne d'un point de vue philosophique, c'est que nous ne tenons pas compte de ce qui s'est passé. Nous disons qu'il faut oublier le passé et tirer un trait.

Lorsque l'évêque MacDonald a comparu ici, il nous a dit que tous les gens qu'il mariait étaient convaincus qu'ils resteraient unis jusqu'à ce que la mort les sépare. C'était indéniable. Il était convaincu que l'homme et la femme qu'il mariait étaient faits l'un pour l'autre, mais il a reconnu aussi que 50 p. 100 de ces mariages étaient voués à l'échec. Pourquoi? Vous nous dites de ne pas poser cette question, de ne pas regarder en arrière. Mais il y a là certaines responsabilités. Quelque chose s'est mal passé puisque le mariage était censé durer pour la vie. Quelqu'un a donc eu des torts. Quelqu'un d'autre nous a demandé pourquoi plus rien n'est permanent comme autrefois. C'est parce que nous faisons partie de la génération qui jette tout. Tout le monde veut apprécier ce qu'il a dans l'immédiat et s'en débarrasser s'il ne l'aime plus, pour recommencer à zéro. Dans un certain sens, vous nous encouragez à agir de la sorte encore plus vite et encore plus fréquemment.

Vous avez utilisé la métaphore de la courbe en U. Elle intègre les deux parties et j'admets que la période du divorce ou de la séparation représente certainement le point le plus bas. C'est indéniable. Mais il existe dans tous les cas une autre partie, outre les enfants: la société.

La société souffre aussi de l'échec d'un mariage, de ses conséquences. Je parlerais à cet égard de certaines formes de délinquance juvénile. Elles ne sont pas toutes dues aux divorces ou aux séparations, encore qu'elles le soient parfois, partiellement. L'échec du mariage fait donc subir des coûts économi-

[Texte]

somebody else involved in all of this. I guess my concern is in saying for us to ignore the past. I think I understand why you are saying it and I like some of that, but I am also concerned with what are we saying about our society and the commitments we make and how we help people to stay together, in other words, as opposed to the consumer society—get a contract, use it as long as you like it and then throw it away? It is a philosophic question.

• 0950

Mr. Adams: Well, I have thought a lot about that, Mr. Reimer. The history of that idea, as far as I can trace it, goes back to David Hume in 1775. He was a Scottish bachelor and philosopher. It was followed by Paley. It was expounded by Lord Justice Stoll in *Evans and Evans* in 1790. It was adopted by the Morton Commission in 1956. That kind of idea, that kind of thinking has its adherents. I acknowledge that.

But against that, there are assembled people like Kahn-Frund, MacGregor and Rhinesteen—and I can give you these citations, these quotes—Pollard and Leichtenburger. Leichtenburger says that except in the most attenuated institutional sense, divorce never broke up a single marriage.

The question relating to what are the causes of marriage failure is not in front of this committee. It is not a question of divorce. Paragraph 8.(2)(a) says let us have liberalized divorce. We have it. Everybody has his own list of the causes of marriage failure. I am certainly no expert, but I include crippled personalities and failure of the metaphor. The metaphor of marriage is dying. It is not being reintroduced. You can go on about housing shortage, early marriages, women's lib, changing sexual attitudes and urbanization. You can just go on with the list forever, but they are not in front of this committee. They have nothing to do with this committee.

Mr. Reimer: Where should they be?

Mr. Adams: Well, you know, you take each one of those... say crippled personalities. What do you do with crippled personalities? One thing is you do not put them through long, involved divorce proceedings, because they become even more crippled and their kids become crippled.

Take *Messier and Delage*. *Messier and Delage* is the last case in the Supreme Court of Canada. It went there in 1983. For seven years before that, the parties were involved in litigation over one issue. Five judges found in favour of the husband who wanted to vary. Seven judges found in favour of the wife who said they would not vary. What happened to those kids? Those kids went back and forth throughout that proceeding. So all you can do is make an effective procedure to terminate this and you will benefit those children.

The Chairman: Mr. Reimer, do you have another question?

Mr. Reimer: Yes.

[Traduction]

ques et autres à la société. Dans tout cela, quelqu'un d'autre est aussi impliqué, et je dis cela parce que vous nous dites de ne pas tenir compte du passé. Je crois comprendre pourquoi vous nous dites cela et j'apprécie certains de vos arguments, mais nous devons aussi protéger la société, les engagements que nous prenons afin d'aider les gens à les respecter. Comment pouvons-nous les aider à rester unis, par opposition à la société de consommation... avec un contrat il serait possible de l'utiliser quand tout va bien pour s'en débarrasser après, n'est-ce pas? Ma question est donc d'ordre philosophique.

M. Adams: J'ai beaucoup pensé à ces aspects, monsieur Reimer. L'histoire de cette idée, aussi loin que je puisse la retracer, remonte à David Hume, en 1775. C'était un philosophe écossais célibataire. La notion avait été reprise par Paley et développée par le juge Stoll dans l'affaire *Evans c. Evans*, en 1790. La commission Morton l'avait adoptée en 1956. Certains sont donc en faveur de ce genre d'idée, de principe. Je le reconnais.

Mais par opposition à cela, il y a des gens comme Kahn-Frund, MacGregor et Rhinesteen—je peux vous donner les détails—Pollard et Leichtenburger. Selon Leichtenburger, sauf au sens institutionnel le plus atténué, le divorce n'a jamais rompu un seul mariage.

Le Comité n'est pas saisi de la question de savoir quelles sont les causes de l'échec du mariage. Il ne s'agit pas non plus du divorce. L'alinéa 8.(2)a) propose une libéralisation du divorce. Voilà la clé. Tout le monde a sa propre liste des causes de l'échec du mariage. Je ne suis certainement pas expert, mais j'inclurai les faibles de personnalités et l'échec de la métaphore. La métaphore du mariage est agonisante. Elle n'a pas été rétablie. Vous pouvez parler de la pénurie de logements, des mariages précoces, de la libération de la femme, des changements d'attitude sexuelle et de l'urbanisation. Vous pouvez dresser toutes les listes que vous voulez, mais toutes ces questions n'ont rien à voir avec le Comité.

M. Reimer: Que faudrait-il en faire?

M. Adams: Vous savez, vous pouvez prendre chacune de ces... Par exemple les faibles personnalités. Qu'en faire? Sûrement pas leur imposer des actions en divorce qui soient longues et compliquées, car cela ne pourrait que les affaiblir davantage ainsi que leurs enfants.

Prenons l'affaire *Messier c. Delage*, la dernière instruite en 1983 par la Cour suprême du Canada. Pendant les sept années précédentes, les parties s'étaient adressées au tribunal sur une question. Cinq juges se sont prononcés en faveur de l'époux qui demandait une modification de l'ordonnance modificative. Sept juges se sont prononcés en faveur de l'épouse en refusant cette modification. Qu'est-il advenu des enfants? Ils ont été ballottés pendant toute cette action. Le mieux serait donc que des procédures efficaces vous permettent de mettre un terme à cette situation afin que les enfants en bénéficient.

Le président: Monsieur Reimer, avez-vous une autre question?

M. Reimer: Oui.

[Text]

The Chairman: I have Mr. Reid and Mrs. Collins, and I would like to be able to draw to a close at 10.15 a.m. That would give about seven or eight minutes for each of you. Could you choose your most important question?

Mr. Reimer: Very briefly, then. You are urging contract in very simple terms. There would be different contracts, would there not? Not just one. Would there be a variety or not?

Mr. Adams: There are, but I would simply introduce it... I have said in my brief that there are all kinds of things you can do. There are different mechanisms. In Australia they say you can register your contract. There is another alternative, you can take your contract to the court and have the court take a second look at it. To me, that is paternalistic. That has nothing to do with the equality of the parties. I would just say look, subject to any agreement between the parties, the court has power to make such orders it thinks fit and just, but I would put it right in there: subject to agreement of the parties. That is my own view. I am kind of strong on this. There will be others perhaps. The Canadian Bar may have a view on it. I think that is the position you should take; I think the benefits are enormous.

Mr. Reimer: In very simple terms, are you saying that the contract begins at the beginning of the marriage as well?

Mr. Adams: Sometimes, yes.

Mr. Reimer: Oh, just sometimes?

• 0955

Mr. Adams: Well, there are different contracts. In different provinces they have different contracts. We have contracts before you get married, contracts during the marriage and contracts when you separate.

Mr. Reimer: You are not suggesting, then, there should always be the contract at the beginning.

Mr. Adams: No.

Mr. Reimer: Thank you, Mr. Adams.

The Chairman: Mr. Reid. Can you sort of shoot for 7 to 8 minutes?

Mr. Reid: Thank you, Mr. Chairman. I will be as quick as I usually am.

I recognize the presentation made this morning as one of a capable lawyer, influential and persuasive; but because it is, I think that means we have to be a little bit more astute and critical in our observations, and I am going to be that way.

We were told, and many of us believe, that if marriage is anything at all to the parties involved, then you cannot have a divorce or dissolution of that marriage without some trauma, disappointment, discouragement, whatever. There is going to be some aftermath and you cannot take it all away. I suggest to you that, by your presentation this morning and emphasis on there being a no-fault dissolution to marriage, what you are attempting to do is to take away as many of these irritations as you can. The traumatic experience is perhaps most of all, and

[Translation]

Le président: J'ai encore M. Reid et M^{me} Collins et je voudrais pouvoir terminer vers 10h15. Cela vous donne environ sept à huit minutes chacun. Pourriez-vous choisir vos questions les plus importantes?

M. Reimer: Très brièvement, dans ce cas. Vous recommandez des contrats en termes très simples. Il y en aurait de différents, n'est-ce pas? Pas un seul mais toute une diversité, n'est-ce pas?

M. Adams: Oui, mais je proposerais simplement... J'ai indiqué dans mon mémoire qu'il y a toutes sortes de choses à faire, qu'il existe différents mécanismes. En Australie on dit qu'il est possible de faire enregistrer son contrat. Une autre possibilité serait de le soumettre à l'examen du tribunal. Cela me paraît paternaliste tout en allant à l'encontre de l'égalité des parties. Je dirais que sous réserve d'un accord entre elles, le tribunal a le pouvoir de rendre les ordonnances qui lui paraissent nécessaires et équitables, mais j'ai bien dit: sous réserve de l'accord des parties. C'est mon opinion et elle est bien arrêtée là-dessus. Il y en aura d'autres peut-être. Le Barreau canadien aura peut-être son point de vue à ce sujet. C'est la position que vous devriez adopter car ces avantages sont considérables.

M. Reimer: En termes très simples, dites-vous que le contrat commence au début du mariage aussi?

M. Adams: Parfois, oui.

M. Reimer: Oh, seulement parfois?

M. Adams: Eh bien, il y a toutes sortes de contrats. Les contrats varient selon les provinces. Nous avons des contrats avant le mariage, des contrats durant le mariage et des contrats quand vous divorcez.

M. Reimer: Vous ne demandez donc pas qu'il y ait toujours un contrat dès le début.

M. Adams: Non.

M. Reimer: Je vous remercie, monsieur Adams.

Le président: Monsieur Reid. Pourriez-vous essayer de vous en tenir à sept ou huit minutes?

M. Reid: Je vous remercie, monsieur le président. Je serai aussi bref qu'à l'accoutumée.

Je considère l'exposé qui nous a été fait ce matin comme venant d'un avocat compétent, convaincant et persuasif; pour cette raison, il nous faut être encore plus clairvoyants et rigoureux dans notre appréciation et nos critiques de ses remarques, et je vais tenter de le faire.

On nous a dit, et beaucoup d'entre nous croient, que si le mariage représente une valeur quelconque pour les intéressés, vous ne pouvez avoir un divorce ou une dissolution de ce mariage qui ne s'accompagne pas d'un certain traumatisme, déception, découragement, tout ce que vous voulez. Il y a forcément des répercussions, on ne peut les supprimer toutes. Je considère que dans votre exposé et par l'accent que vous mettez sur une dissolution du mariage sans détermination de responsabilité, vous voulez supprimer autant que possible tous

[Texte]

most importantly, the reason for the breakdown of the marriage.

I do not see any reason a married woman, who has been living with her husband, putting up with this husband for God knows how many months or years, subjecting herself and submitting to physical abuse . . . How far can you carry it, even as far as unfaithfulness? You are saying that this counts for naught in the marriage breakdown. You are saying that person who has been the innocent victim—and remembering always that he or she has the right to wait for the period of time allowed for a marriage breakdown, that year, by the time the dissolution is granted . . . Usually, though, there is a point where the straw that broke the camel's back comes along and that person wants a divorce. She wants out now!

Are you going to prevent a person, who has good reasons as set out in the act—adultery, physical abuse, cruelty—from having a divorce when she reaches the point that she can not endure it any longer, and tell her she must put up with that further year of endurance before getting her dissolution?

I will make this added comment on the side, because I also believe many people wait until this point; sometimes they want to get married to somebody else, and that is what brings them to the dissolution of the marriage.

Mr. Adams: As I say, Mr. Reid, you can do that. The way the act is drafted now she can file immediately and get a divorce in a year. She is not going to succeed in getting her divorce within the year if she brings it on the grounds of adultery or cruelty because he is going to defend. Nobody is going to want that. Nobody is going to accept that he is cruel; he goes on the contested list, and so you are not going to achieve your goal.

Secondly, you can do that if you want to but you must count the cost. Count the cost to the children; count the cost to the parties themselves. What you are doing is making work for lawyers. Do you want to do that? Do you want to add to the legal profession? You will not add to it, I mean, it is there now; but if you take away fault, you reduce the legal profession. You cut out a lot of work for a lot of lawyers. Count the cost, Mr. Reid.

Mr. Reid: I do not accept the practical aspect. You are saying that we cannot process these through courts in time. I recognize there will be confrontations and sometimes disagreements, but I recognize as well that in practice many people, when faced with the truth, are prepared to make concessions and not bring the innocent victims through the court, having to prove it.

I will move on to the next point. If you are in a marriage prepared to condone actions akin to criminal offences such as physical abuse of a spouse, you are condoning that by saying it must not be brought out in a dramatic dissolution of marriage confrontation. Where is this leading in society? You are saying that marriage is not a matter of concern here. I agree with you. But we are not going to assist the establishment and the maintenance of a good social institution of marriage by simply letting people out willy-nilly simply because they want to avoid an argument or some embarrassment.

[Traduction]

ces points de friction. Mais c'est plutôt le traumatisme lui-même qui est la principale cause de la rupture du mariage.

Je ne vois pas pourquoi une femme mariée, qui a vécu avec son mari pendant Dieu sait combien de mois ou d'années à subir des sévices . . . combien de temps peut-elle supporter tout cela, aussi longtemps qu'elle peut supporter l'infidélité? Vous dites que cela ne compte pour rien dans l'effondrement du mariage. Vous dites que la personne qui est la victime innocente—et sans jamais oublier qu'il ou elle a le droit d'attendre jusqu'à la fin de l'année de séparation avant que la dissolution ne soit prononcée . . . Pourtant, en général, il arrive toujours un moment où la dernière goutte fait déborder le vase et c'est alors que cette personne réclame le divorce, et le veut tout de suite!

Allez-vous empêcher une personne, qui a de bonnes raisons de vouloir s'en aller—adultère, sévices, cruauté—de divorcer lorsqu'elle en arrive au point où elle ne peut plus supporter et qu'elle doit endurer encore tout cela pendant un an avant d'obtenir le divorce?

J'ajouterai encore une chose, car je crois que beaucoup de gens attendent et endurent très longtemps; parfois ils veulent épouser quelqu'un d'autre et c'est cela qui les motive à demander la dissolution du mariage.

M. Adams: Comme je le dis, monsieur Reid, elle peut le faire. La façon dont la loi est rédigée maintenant, elle peut intenter une action en divorce immédiatement et l'obtenir en l'espace d'un an. Elle n'obtiendra par contre pas le divorce dans l'année si elle invoque l'adultère ou la cruauté, car son mari va se défendre. Personne ne va reconnaître être cruel; à ce moment-là l'action en divorce sera contestée et vous ne réaliserez pas votre objectif.

Deuxièmement, vous pouvez bien procéder ainsi mais il faut avoir conscience du coût; le traumatisme des enfants, ce que cela va vous coûter à vous-même. Tout ce que vous ferez ainsi, c'est donner du travail aux avocats. Est-ce là ce que vous cherchez? Voulez-vous faire prospérer la profession juridique? Cela ne changera pas grand-chose, car elle prospère déjà mais si vous supprimez les torts, les avocats auront moins de travail. Regardez le coût, monsieur Reid.

M. Reid: Je n'admets pas les considérations matérielles. Vous dites que les tribunaux seront débordés. Je reconnais qu'il va y avoir des confrontations et parfois des désaccords, mais je sais également que, dans la pratique, la plupart des gens, une fois qu'on les confronte à la réalité, sont prêts à faire des concessions et à ne pas imposer un procès à des victimes innocentes, car ils auront à prouver leurs affirmations.

Je vais passer au point suivant. Si vous êtes prêt à accepter que dans un mariage soient commis des actes qui frisent le crime, tels les sévices infligés au conjoint, vous ne remédiez pas à la situation en disant qu'il faut éviter toute confrontation dramatique. À quoi cela mènerait-il la société? Vous dites que ce n'est pas le mariage qui est en cause ici. Je suis d'accord avec vous. Mais vous ne renforcerez en rien la solidité de l'institution du mariage en laissant les gens s'en tirer comme cela, uniquement pour éviter un embarras ou une dispute.

[Text]

• 1000

Now, I am suggesting to you that, if this approach is followed through in our society, then we are certainly making it possible for persons to use some good excuse on the precedent of dissolution of marriage for avoiding the consequences of their actions. I am saying as well this is very much akin to a criminal offence.

Mr. Adams: Well, Mr. Reid, I suggest to you that marriage is maintained by sentiment, by feelings and by the satisfaction of mutual expectations, realistic expectations. The dynamics of a successful marriage have nothing to do with the Divorce Act, which people never read. It is related to what goes on at the kitchen table and it is related to what goes on in the evening. It is not related to the Divorce Act at all. By putting a rope around the thing you are not going to affect the actual dynamics, in my submission, one whit.

You want to understand the limitations of the act. The act is very finite. It can only do so much. It cannot reach into the bedrooms and the kitchen tables of the nation. It can only provide people with a mechanism for extricating themselves from difficulties they are in. That is all it can do. Recognize the limitations of the act.

I disagree with Father MacDonald of the Canadian Conference of Catholic Bishops when he said that the Divorce Act should educate us, teach us our values and teach us how to live. I think that is a misconception of the legal function. The legal function is to provide a tool or remedy to solve a problem. We cannot teach. That is his job in the pulpit, not ours. We are to provide a mechanism and a way out of difficulties.

The Chairman: Thank you, Mr. Reid. Mrs. Collins, please.

We have to close off at 10.15 a.m., so we can hear Senator Cools, because we have to vacate the room. So I will cut you off at 10.15.

Mrs. Collins: Right. Thank you, Mr. Chairman.

I would just like to come back to the discussion on contracts. First of all, I gather the additional material you supplied to us concerned cases in which there had been variations.

Mr. Adams: No. They were some of the recent cases. I put them in front of you to show you the horrible confusion. You know, the courts are going every which way; they do not know what to do with it. They are just floundering around. On the one hand, you have a group of judges saying—and in my view, wrongly—that every case is *sui generis* and must be looked at on its own merits. That to me is the wrong approach.

On the other hand, you have Mr. Justice Jessel, an old English judge, who said that there must be certainty, clarity and predictability in the law. Now you have Mr. Justice Kearns in the Alberta Court of Appeal, Mr. Justice O'Sullivan in the Manitoba Court of Appeal and Mr. Justice Zuber in the

[Translation]

Si cette même approche était reprise par toute la société, on permettrait à ce genre de personnes d'invoquer l'exemple de la dissolution du mariage pour se soustraire aux conséquences de leurs actes. En outre, ce genre d'actes constituent quasiment une infraction criminelle.

M. Adams: Eh bien, monsieur Reid, à mon avis, ce qui soude le mariage est le sentiment, la satisfaction d'attentes réciproques, d'attentes réalistes. La dynamique d'un mariage réussi n'a rien à voir avec la Loi sur le divorce, que les gens ne lisent jamais de toute façon. Le succès du mariage repose sur ce qui se passe à la table de cuisine ou le soir, la Loi sur le divorce n'a rien à voir là-dedans. En compliquant le divorce, vous n'allez rien changer à la dynamique réelle du mariage.

Vous voulez comprendre les limitations de la loi. La loi est très limitée, il y a des choses qu'elle ne peut pas faire. Son influence ne s'étend pas aux chambres à coucher et aux tables de cuisine de la nation. Elle ne peut qu'établir un mécanisme qui permet aux gens de s'extriquer des difficultés dans lesquelles ils sont plongés, rien d'autre. Reconnaissons donc les limites de la loi.

Je suis en désaccord avec le Père MacDonald de la Conférence canadienne des évêques catholiques lorsqu'il dit que la Loi sur le divorce doit être un instrument d'éducation qui nous enseigne nos valeurs et un mode de vie. Je pense que c'est une conception fautive de la fonction législative. Le rôle de la loi est de fournir un outil ou un remède pour résoudre un problème. Elle ne peut rien enseigner. L'enseignement, c'est à lui qu'il incombe, dans ses sermons, et pas à nous. Nous devons élaborer un mécanisme, une porte de sortie qui permette d'échapper aux difficultés.

Le président: Je vous remercie, monsieur Reid. Madame Collins, s'il vous plaît.

Nous devons mettre fin à cette entretien de façon à pouvoir entendre la sénatrice Cools, car nous devons ensuite libérer la salle. Je vais donc vous interrompre à 10h15.

Mme Collins: Bien. Je vous remercie, monsieur le président.

J'aimerais revenir sur la question des contrats. Tout d'abord, j'imagine que les documents supplémentaires que vous nous avez remis concernent des cas de modification.

M. Adams: Non, ce sont là des cas récents. Je vous les ai remis pour que vous voyiez l'horrible confusion qui existe. Vous savez, les tribunaux vont un peu dans tous les sens, ils ne savent pas quoi faire. C'est le règne de la confusion. Vous avez d'un côté un certain nombre de juges qui pensent—à tort, à mon avis—que chaque cas doit être jugé à la lumière des faits de la cause. À mon sens, ce n'est pas la bonne approche.

À l'inverse, vous avez le juge Jessel, un vieux juge anglais, qui dit que la loi doit apporter certitude, clarté et prévisibilité. C'est également la position du juge Kearns de la Cour d'appel de l'Alberta, du juge O'Sullivan de la Cour d'appel du Manitoba et du juge Zuber de la Cour d'appel de l'Ontario. Ce

[Texte]

Ontario Court of Appeal. They are all strong people who believe in the philosophy of law that is heavy on predictability.

Opposed to that, you have Mr. Justice Blair and Mr. Justice Pennell who say every case must be decided on its own facts. There are two conflicting impulses there. They are very strong.

Mrs. Collins: And now your recommendation is to include contract. Now, you mentioned subsection 8(5). I am a little confused on that. Do you mean that it should be considered under the Corollary Relief section?

Mr. Adams: Yes. Perhaps I should have said that is one way of doing it. You could say in subclause 15(5) that the court shall take into consideration the condition, means, needs, any agreement between the parties and any other circumstances . . .

Mrs. Collins: In subclause 15(5)?

Mr. Adams: Yes. Or better still, you could put it in subclause 15(2) and say that a court of competent jurisdiction may, subject to any agreement between the parties, on application of the spouse make an order requiring the other spouse to secure or pay . . . You can put it in either section.

• 1005

Mrs. Collins: Do you really think that would change the thinking?

Mr. Adams: Fantastically.

Mrs. Collins: It would still only be one factor.

Mr. Adams: That is another option, you see; there is a whole continuum, a whole range of options. If you make it one factor, it adds emphasis, and I think there is a magnificent opportunity for change. If you say that the parties are equal, that they can make their own deal, you have solved the problem.

Mrs. Collins: That is fine where they have been able to make a deal. It was my understanding that where they have made a deal, the court basically ratifies it.

Mr. Adams: No.

Mrs. Collins: What about a situation where you have come to the court and you have not been able to make a deal; basically the court has to make the deal?

Mr. Adams: No, the courts are confused. In the case of *Joyce versus Joyce*, he was a multimillionaire and she went bankrupt. She went back and said there had been catastrophic change in circumstances. Mr. Justice Zuber said that he did not think it was catastrophic . . . no change. The agreement held. In *McVeetors* and *McVeetors* they changed the whole thing around, and they change it around regularly, depending on the judge.

Do you know what happens? You go to the Court of Appeal, you have your case and your contract and you do not know how to predict the outcome till you see your panel. A Court of

[Traduction]

sont tous des juges très éminents qui ont une conception du droit, où la prévisibilité de la loi occupe une grande place.

A l'opposé, vous avez le juge Blair et le juge Pennell qui prétendent que chaque cas doit être jugé à la lumière des faits de la cause. Ce sont deux conceptions opposées, tout aussi convaincues l'une que l'autre.

Mme Collins: Vous recommandez l'établissement de contrats. Vous avez mentionné le paragraphe 8(5) et je ne vous suis pas très bien. Est-ce que vous souhaitez que ces contrats fassent partie des mesures accessoires?

M. Adams: Oui. Ce serait une façon de procéder. Vous pourriez dire, au paragraphe 15(5), que le tribunal doit prendre en considération la situation, les ressources, les besoins, les contrats entre les parties et toutes autres circonstances . . .

Mme Collins: Au paragraphe 15(5)?

M. Adams: Oui. Ou, encore mieux, vous pourriez inclure cela au paragraphe 15(2) pour dire que la juridiction compétente peut, sous réserve de tout contrat entre les parties, rendre une ordonnance à la demande de l'un ou l'autre époux enjoignant à l'autre époux de garantir ou de verser . . . On pourrait placer cela dans l'un ou l'autre paragraphe.

Mme Collins: Et vous croyez vraiment que cela changerait les choses?

M. Adams: De façon incroyable.

Mme Collins: Ce ne serait que l'un des facteurs.

M. Adams: Ce serait une option supplémentaire, voyez-vous; il y a tout un ensemble, toute une gamme d'options. Si vous en faites un facteur, cela mettra cette option en lumière et fournira une occasion magnifique de changements. Si vous dites que les parties sont égales, qu'elles peuvent s'arranger entre elles, vous avez résolu le problème.

Mme Collins: C'est très bien dans les cas où les parties peuvent s'entendre et je crois que, chaque fois que c'est le cas, le tribunal ne fait que ratifier l'accord.

M. Adams: Non.

Mme Collins: Qu'arrive-t-il lorsque vous vous présentez au tribunal sans être parvenus à vous mettre d'accord? C'est le tribunal qui va vous en imposer un?

M. Adams: Non, les tribunaux ne savent que faire. Dans l'affaire *Joyce c. Joyce*, lui était multimillionnaire et elle a fait faillite. Elle a saisi le tribunal pour faire valoir qu'il y avait eu un changement de circonstances catastrophique. Le juge Zuber a dit qu'il ne le considérerait pas comme catastrophique et n'a pas accordé de modification. Le contrat d'origine est resté inchangé. Dans l'affaire *McVeetors c. McVeetors*, on a tout changé, et très souvent il arrive que les ordonnances soient modifiées, selon le juge.

Savez-vous ce qui se passe? Vous allez en cour d'appel, vous avez vos arguments et votre contrat et vous ne pouvez pas prévoir quel sera le jugement avant de savoir quels juges vont

[Text]

Appeal is a mixed metaphor. It depends on the panel. If you get Justice Zubour, you get one decision; if you get Justice Blair you, get another.

Mrs. Collins: So if you have a smart lawyer you make sure you get the panel that . . .

Mr. Adams: No, you cannot . . .

Mrs. Collins: Are you saying there should not be variations for changing circumstances?

Mr. Adams: You can write that right into the contract. I am saying there should not be. You can draft your contract, saying that if there is a change in circumstances in the future, we will change it. That is part of your contract.

Mrs. Collins: But is not one of the problems you run into, on the human side, that so often people just do not even think of that at the time they are writing the contract? I mean they never anticipate the kinds of changes which sometimes come about.

Mr. Cadieux: Then you need legal counsel.

Mr. Adams: Yes, you need legal counsel. What you are saying is the parties cannot solve it; we will let the courts decide. Once you say that, as Mr. Reid says, you have to pay the price. Do you know what the price is? The price is chaos. You load the court system. Every case has to go to court. That, to me, is very costly and very destructive. Very destructive.

Mrs. Collins: We have heard a lot of adverse comments about the role of lawyers in divorce proceedings. We have heard they are not particularly helpful in terms of trying to find the least expensive solution to any of these issues.

Mr. Adams: As I said, I must accept some of the responsibility but . . . I will perhaps waver a little bit. Dr. Ivan Ilyitch speaks about disabling professions, but he speaks about the medical profession first. In so far as the legal profession is concerned, in so far as we mystify the process, we emasculate our clients. So I am part of the problem. But in so far as you mystify the process, you are part of the problem. If the legislation comes out obscure, as it is, as the poor people in Messier and Delage—seven years litigating—when is the cut-off point? The process is mystified completely. The poor parties litigate for seven years; the kids are in turmoil. Where are the consequences there?

You have two alternatives: You have a contract or the courts—which is the better? Seven years litigation in the courts, or the parties sign a deal and they did not think about everything, she has to pay the price. Where do you pay it? Do you pay it there, or do you pay it here?

In my view, you can shift the epicentre of conflict resolution out of the courts and into the homes, into the parties, by

[Translation]

siéger. Une cour d'appel est une métaphore mixte, tout dépend du collège de juges. Si vous tombez sur le juge Zubour, vous obtenez un genre de jugement, si vous tombez sur le juge Blair, vous en avez un autre.

Mme Collins: Et si donc vous avez un avocat malin, il va faire en sorte que vous tombiez sur tel ou tel juge . . .

M. Adams: Non, vous ne pouvez pas . . .

Mme Collins: Voulez-vous dire qu'il ne devrait pas y avoir de modification par suite de changement de circonstances?

M. Adams: On peut prévoir cela dans le contrat. Je ne dis pas qu'il ne doit jamais y avoir de changements apportés au contrat. Vous pouvez rédiger votre contrat avec une clause disant que, s'il y a changement de circonstances à l'avenir, le contrat sera modifié. Cela ferait partie du contrat.

Mme Collins: Mais c'est justement le problème qui se pose, celui de l'aspect humain et qui veut que les gens ne pensent jamais à ce genre de choses lorsqu'ils rédigent un contrat. Ils ne prévoient jamais le genre de changements qui peuvent parfois se produire.

M. Cadieux: Vous avez donc besoin d'un avocat pour vous conseiller.

M. Adams: Oui, vous avez besoin d'un avocat. Ce que vous dites, c'est que les parties ne peuvent résoudre leur différend et qu'on va charger le tribunal de le faire. Si vous dites cela, comme le fait M. Reid, il faut payer le prix. Connaissez-vous le prix? Le prix est le chaos. Vous surchargez le système judiciaire, chaque cas devant aller en justice. À mes yeux, cela est très coûteux et également très destructeur. Extrêmement destructeur.

Mme Collins: On nous a dit beaucoup de mal du rôle que tiennent les avocats dans les procédures de divorce. On nous a dit qu'ils ne cherchent pas particulièrement à trouver la solution la moins coûteuse à toutes ces questions.

M. Adams: Comme je l'ai dit, je dois en assumer une part de responsabilité, mais . . . Le Dr Ivan Ilyitch parle de professions débilantes mais il s'agit surtout pour lui de la profession médicale. En ce qui concerne la profession juridique, dans la mesure où nous embrouillons le processus, nous diminuons nos clients. Je constitue alors une partie du problème. Mais, dans la mesure où vous embrouillez le processus, vous aussi, vous êtes également une cause du problème. Si la législation est obscure, et elle l'est, comme s'en sont aperçus les malheureux en cause dans l'affaire *Messier c. Delage* . . . sept ans de procès . . . jusqu'où faut-il aller? Le processus est complètement embrouillé. Les malheureux plaideurs sont en procès pendant sept ans, les enfants sont complètement déboussolés. Voyez-vous les conséquences?

Vous avez deux options: Vous avez le contrat ou vous avez le tribunal . . . qu'est-ce qui vaut mieux? Sept années de procès ou bien signer un contrat et, si la femme n'a pas pensé à tout, tant pis pour elle. Il faut payer le prix quelque part. Si vous ne le payez pas ici, il faut le payer là-bas.

À mon avis, on peut déplacer l'épicentre de la résolution des conflits, pour l'enlever au tribunal et le placer dans les foyers,

[Texte]

contract. You can move it and you can save the country an enormous amount of money.

Mrs. Collins: You did not really mention to any great extent the role of mediation. We have certainly heard from other parties that there should be a greater emphasis on that and that lawyers should have a greater responsibility for giving their clients information about where to obtain those services. Do you agree with that?

• 1010

Mr. Adams: I came to speak to you about fault and contract. I have no experience in mediation. I would be concerned with symbiotic relationships; you know, people are not always equal. He dominates or she dominates. If mediation is saying, look, you people are autonomous, you do not need any experts, you go in and solve your own problem, if they have not been able to solve their problem in marriage, and you put a mediator in to help them solve it, is not somebody going to dominate? Is not somebody going to say well, okay, I will . . . I think there are dangers, but I am no expert on mediation.

The Chairman: Thank you, Mrs. Collins.

Mrs. Collins: Thank you.

The Chairman: Senator Cools has been kind enough to agree to let her time shorten a bit so that Mrs. Finestone can ask one question of Mr. Adams. Mrs. Finestone.

Mrs. Finestone: Thank you very much. I would like to say, Mr. Adams, that I find your brief most interesting, and your concern about fault is a concern I share, and your concern about contract as well. I am wondering whether you gave any thought to the kind of model one could use in the contract so that this disabling process is not reinforced, whereby couples considering entering into a divorce can be given a model contract outline with the points to be covered so that, if need be, their particular concern can be reopened. The contract and some type of mediation process would be outlined by a document available to everyone considering divorce. A divorce-yourself kit in a sense, which (1) indicates the kinds of concerns which need to be addressed and which are often overlooked in emotional turmoil and conflict a family is going through at that particular moment; and (2) give some direction to both spouses and enable some thoughtful consideration on both their parts which may avoid the incredible conflict.

Mr. Adams: I do not know how to address that.

Mrs. Finestone: As a responsibility of the court under the Divorce Act.

Mr. Adams: The country is rich in contracts, rich in experience in drafting these things, and they are widely available. A publication, a pamphlet, a federal government pamphlet, a divorce kit I think would be a great idea to say these are the factors you should consider. You should remember that you are not able to predict the future and that a

[Traduction]

aux mains des parties, par un contrat. Vous pouvez déplacer l'épicentre et faire économiser au pays des sommes énormes.

Mme Collins: Vous n'avez guère parlé du rôle de la médiation. Vous savez certainement que d'autres intervenants ont demandé de faire une plus grande place à la médiation et que les avocats devraient être tenus d'informer leurs clients des moyens d'obtenir ce service. Êtes-vous d'accord?

M. Adams: Je suis venu vous parler des torts et des contrats. Je n'ai pas d'expérience de la médiation. Je m'inquièterais un peu des relations symbiotiques car, voyez-vous, les gens ne sont pas toujours égaux. L'un ou l'autre domine. Si la médiation revient à dire: vous êtes des gens autonomes, vous n'avez pas besoin d'experts, allez-y et résolvez vos problèmes vous-mêmes, alors que ces gens justement n'ont pu résoudre leurs problèmes dans le mariage, et que vous interposez un médiateur entre les deux, l'un ou l'autre ne va-t-il pas dominer? Est-ce que quelqu'un ne va pas dire, d'accord, je vais m'incliner . . . Je crois qu'il y a des risques, mais je ne suis pas expert en médiation.

Le président: Je vous remercie, madame Collins.

Mme Collins: Je vous remercie.

Le président: La sénatrice Cools a bien voulu accepter que nous retranchions un peu au temps que nous allons lui consacrer afin que M^{me} Finestone puisse poser une question à monsieur Adams. Madame Finestone.

Mme Finestone: Je vous remercie. Je dois dire, monsieur Adams, que je trouve votre mémoire très intéressant et que je partage votre préoccupation vis-à-vis de la question des torts et également l'intérêt que vous portez aux contrats. Avez-vous jamais réfléchi à un contrat modèle, que les gens pourraient utiliser afin que ce processus débilitant ne se trouve pas renforcé, un contrat modèle que l'on pourrait remettre aux couples qui veulent divorcer, et qui esquisserait les principaux points à couvrir. On constituerait ainsi une sorte de brochure, contenant un contrat type et des adresses de médiateurs, etc. Ce serait une espèce de kit «pour divorcer soi-même», esquisant les questions à régler et que l'on oublie trop souvent durant les bouleversements et les affrontements que connaît une famille dans ce genre de situation, et qui donnerait également quelques indications au deux conjoints et leur permettrait de réfléchir et d'éviter le conflit ultime.

M. Adams: Je ne vois pas très bien comment on pourrait procéder.

Mme Finestone: Ce serait une responsabilité du tribunal sous le régime de la Loi sur le divorce.

M. Adams: Les contrats sont une chose très répandue dans notre pays, on ne manque d'expérience dans la rédaction des contrats. Ce serait une excellente idée que d'avoir une espèce de brochure ou une publication du gouvernement fédéral qui énoncerait les facteurs à considérer en cas de divorce. On pourrait ainsi faire prendre conscience aux gens qu'ils ne

[Text]

variation clause such as this in the kit would be very constructive.

Mrs. Finestone: Thank you very much. I would have liked to address the no-fault concept with respect to situations of crisis, rape, wife battering and child abuse, but I do not wish to abuse the privilege of the Chair, and I thank you very much.

The Chairman: Thank you very much, Mrs. Finestone. Mr. Adams, I thank you on behalf of the committee. Your brief was superb and your presentation was excellent. They are new ideas for us to be thinking about and we appreciate your taking the time to give them to us.

Mr. Adams: Thank you very much, sir.

The Chairman: Members of the committee, I am pleased to introduce Senator Cools. Senator, may I say that it is not often we ruffians and commoners from the Lower House have the privilege of senators who deign to come and give us their perspectives or submit themselves to commoners, so we very much welcome you and you have the floor.

Senator Anne C. Cools: I would like to say thank you very much, Mr. Chairman, and also that I am the one who feels privileged, even though I understand very clearly, as it is so well inscribed in the Speaker's chambers in the Senate, that the duty of the nobles after all is to protect against the fickleness of the multitudes. It is so beautiful. There are many quotations which have been placed on a small card. They are rather charming and quaint.

• 1015

I would like to make it clear to all the members here that I come in a non-partisan role, and I come in a non-senatorial role. I come as a person who has been a social work practitioner, who built and ran a home for battered women. I would be quite pleased to entertain some questions from Mr. Reid later about concern for domestic violence. In addition to that, I also served on the National Parole Board and frequently interviewed and paroled inmates who were guilty of homicide against mates, which could have followed a period of domestic dispute.

Finally, I come before you as a person who sees us, at this point in time, overhauling a piece of legislation. If we are not careful, we shall be putting in position a new set of problems which might take another 20 years to recover from. I thought it was a good idea for me to come, because it seems to me that at this point, since the legislation is still in this House and in this committee, it probably will not be able to attain passage before the end of this week when we adjourn. I thought it would be a good idea because there was time this summer for the drafters and the Minister or whoever to go back to the drawing board, if necessary.

I must say to the hon. member, Mr. Reid, I was quite struck when I was listening to some of your comments, because I think part of the problem of divorce and marriage breakdown

[Translation]

peuvent toujours prévoir l'avenir et une clause modificative proposée dans ce genre de brochure serait très utile.

Mme Finestone: Je vous remercie. J'aurais voulu traiter encore du concept de non-détermination de responsabilité dans les cas de crise, de viol, de sévices infligés à la femme ou aux enfants, mais je ne veux pas abuser de la bonté du président. Merci beaucoup.

Le président: Je vous remercie, madame Finestone. Monsieur Adams, je vous remercie au nom du comité. Votre mémoire est superbe et votre exposé fut excellent. Vous avez soumis à notre réflexion des idées nouvelles et nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de le faire.

M. Adams: Je vous remercie infiniment, monsieur.

Le président: Mesdames et messieurs les membres du comité, j'ai le plaisir de vous présenter la sénatrice Cools. Madame la sénatrice, me permettez-vous de dire que ce n'est pas très souvent que nous les roturiers et gens du commun de la Chambre basse avons le privilège que des sénateurs daignent nous faire part de leurs vues ou se soumettre à nos questions. Vous êtes donc tout à fait la bienvenue et je vous donne incessamment la parole.

La sénatrice Anne C. Cools: Je vous remercie grandement, monsieur le président, et vous assure que tout le plaisir est pour moi-même, si je sais très bien, ainsi qu'il est inscrit sur les murs du bureau du président du Sénat, que le devoir des nobles est de nous protéger de la versatilité de la multitude. C'est si beau. Il y a tout un tas de citations qui ont été reproduites sur notre petite carte. Elles sont plutôt charmantes et désuètes.

Je voudrais bien préciser à l'intention de tous les membres du Comité que je suis venue dans un rôle non partisan et non sénatorial. Je suis venue comme personne qui a fait du travail social, qui a géré et administré un foyer pour femmes battues. Je serais très heureuse de répondre aux questions de M. Reid, tout à l'heure, à propos de la violence au sein de la famille. En outre, j'ai siégé à la Commission nationale des libérations conditionnelles et j'ai fréquemment eu des entrevues avec des détenus auxquels j'ai accordé des libérations conditionnelles alors qu'ils étaient coupables d'homicide sur la personne de leur conjoint, parfois après une période de querelles familiales.

Finalement, je viens ici comme personne qui se préoccupe des risques inhérents de la révision d'un texte de loi. Si nous n'y prenons pas garde, nous allons créer une série de nouveaux problèmes dont la solution prendra peut-être encore 20 ans. J'ai pensé qu'il serait bon que je comparaisse parce qu'il me semble qu'à ce stade-ci, étant donné que la Chambre et le Comité sont encore saisis de ce projet de loi, il ne pourra probablement pas être adopté avant la fin de la semaine, lorsque nous nous ajournons pour l'été. J'ai pensé que ce serait une bonne idée car cet été, les rédacteurs et le ministre ou d'autres pourraient revenir sur la rédaction, si nécessaire.

Je dois dire à l'honorable député M. Reid que j'ai été très frappée par ses remarques car je pense que certaines des difficultés qui interviennent dans l'échec du mariage et dans

[Texte]

is this constant permeating sense that a woman has been wronged. As you said, a couple of times you have been putting up with this man and the innocent victim. Divorce is replete with this sense that a woman has been wronged, and because the woman has been wronged payment can be made in money.

Before I go into my comments, I would like to say to you, Mr. Reid, that as a person who has worked in domestic violence for 10 to 11 years, I do not believe that victim and innocence are synonymous. Quite often victims are very actively engaged in the business of their victimization. But I will come back to that. I could show you data from now to the end of time, showing how 16% to 20% of all wives in domestic violence were beaten before they ever married. I can produce that sort of data just off the top of my head.

In any event, the reasons I have come here to you today are about fourfold or fivefold. I would like to begin by saying I support previous speaker in his sense of returning a sense of contract, or the fact of contract, and also fault. Since he began on the question of fault, perhaps I could begin there as well, though I was not planning to begin on that point.

The interesting thing about the retention of fault in this new proposed bill is that it only chooses to retain two items of fault, mainly adultery and physical and mental cruelty. I know that passage very well, because I went around speaking about it for years, in terms of helping battered women.

In terms of a piece of draft legislation, is adultery really any more serious a cause for breakdown than incest? If a person discovers that their spouse is engaging in sexual relations with one of their children or something like that, is adultery more significant than that? Why has adultery been singled out to retain as fault? If one says one wants to retain a fault, why adultery? Why not bestiality? Why not sodomy? Why not lunacy? Why not any of the previous fault conditions that existed in previous legislation?

• 1020

Today, the statement I wish to put to you is about fault. I am not arguing morality, because I understand very well that marriage and the concept of the innocent victim in marriage come out of canon law. As a matter of fact, last night I went back to my library and read some of the passages from the canon law and it states very clearly, "the innocent party shall be the one to receive custody of the children".

My concern today is that with the advent of the greater freedom of women and with the advent of the fact of legislation provincially like the Family Law Reform Act, where automatically inherent in the legislation is the fact that "domestic assets" are to be split equally, that spouses are responsible for the support of each other and that both spouses now have an obligation for support of the children. We have been having in this province and in this country the reappearance of a phenomenon many of us who would like to think we are very moral find quite shocking. That is why I am here today: the reappearance of the private investigator as the means and mechanism of following people and intruding into

[Traduction]

les divorces sont dues à cette impression constante que la femme a été lésée. Comme vous l'avez dit, c'est parfois l'homme qui est la victime innocente. Associée à la notion de divorce est celle des torts qui ont été faits à la femme qui doit donc recevoir de l'argent.

Avant de faire mes remarques, je voudrais vous dire, monsieur Reid, qu'ayant travaillé de 10 à 11 ans dans le domaine de la violence familiale, je ne pense pas que victime et innocence soient synonymes. Très souvent, les victimes sont très activement engagées dans leur propre victimisation. Mais je reviendrai là-dessus. Je pourrais vous montrer indéfiniment des données indiquant comment 16 à 20 p. 100 de toutes les femmes qui subissent la violence familiale étaient battues avant d'avoir été mariées. Je peux vous présenter ces données rien que de mémoire.

Quoi qu'il en soit, les raisons pour lesquelles je suis venue comparaître aujourd'hui devant vous sont au nom de quatre ou cinq. Je voudrais commencer par dire que j'appuie l'intervenant précédent qui préconisait les contrats et qui a parlé aussi des torts. Étant donné qu'il a commencé à parler de ce dernier aspect, je pourrais faire comme lui, encore que je me proposasse d'aborder un autre aspect.

L'élément intéressant quant au maintien du tort dans ce nouveau projet de loi est qu'il n'est question de retenir que deux torts, soit l'adultère et la cruauté physique et mentale. Je connais fort bien ce passage car j'en parle depuis des années, au cours desquelles j'ai essayé d'aider des femmes battues.

Dans une mesure législative, l'adultère représente-t-il vraiment une cause d'échec plus grave que l'inceste? Si une personne découvre que son conjoint a des relations sexuelles avec l'un de ses enfants, par exemple, est-ce que l'adultère est plus grave? Pourquoi a-t-on retenu l'adultère comme tort? Si l'on dit qu'il faut maintenir la notion de tort, pourquoi l'adultère, mais non pas la bestialité, la sodomie, la folie? Et les torts qui existaient dans des mesures législatives antérieures?

Je voudrais vous entretenir aujourd'hui de la notion du tort. Je n'aborderai pas la moralité, parce que je sais très bien que l'idée du mariage et de la victime innocente dans le mariage est issue du droit canon. J'ai justement consulté de nouveau ma bibliothèque hier soir et relu certains passages du droit canon indiquant clairement «que la partie innocente est celle qui reçoit la garde des enfants».

Il y a eu le mouvement de libération des femmes. Il y a des lois provinciales comme la Loi sur la réforme du droit de la famille, qui prévoit automatiquement la division à part égale «des biens familiaux», la responsabilité des conjoints d'assurer leur soutien mutuel et leur responsabilité mutuelle d'assurer le soutien de leurs enfants. Malgré tout, nous voyons dans cette province et dans ce pays la réapparition d'un phénomène que doivent trouver révoltant ceux d'entre nous qui croient avoir un certain sens de la moralité. C'est la raison de ma présence ici aujourd'hui. Je veux parler de la réapparition du détective privé comme moyen de faire suivre les gens et de s'immiscer dans leur vie privée de la façon la plus grossière. Il ne s'agit

[Text]

their privacy by some rather gross means. This phenomenon is resurging, not so much as to be able to find grounds and reasons of adultery and proof, but as a mechanism for blackmail as a lever by which, after this information has been discovered and is on file somewhere or other, the party who has the proof of adultery has a pretty strong and a pretty potent bargaining tool.

To point out to you how heinous this matter is, I recently heard of a case of a woman who was being followed, a female spouse, and the detective could find no evidence. What this detective did in point of fact was to follow here to a bar, seduce her himself and then write up the report as though he were a third party. Now, as federal parliamentarians we are the ones who pioneered for privacy in the country, and I think this is something we should look at now. There was another case out west—I could not find my record of the case itself—where the judge was so shocked by the materials presented to him that he threw it out of court. What this particular detective had done was follow the offending spouse, managed to get access to the hotel room, climbed under the bed and taped every sound and every aspect of the conversation. I do not know about anybody else in the room, but that sort of behaviour is very, very offensive to me. If I were a divorce judge or a family court judge and I got wind of that kind of behaviour, I would be deeply, deeply shocked.

When we look at the activity of these private detectives, and for those of us in this room who are very young—I do not see too many young members, I do not see too many members at all—until 1968 that mechanism of using private detectives was rampant so as to be able to obtain a divorce and every lawyer had his or her models. It was a very well-known thing. It got to be so heinous that everybody was shocked by it, because at that time one needed an act of Parliament.

First of all, these private detectives only have the authority as granted under the Private Investigators and Security Guards Act. It is an extremely broad piece of legislation and basically all it does is license a person to be a private detective. Any complaints about that private detective in point of fact have no redress, unless that private detective can be shown to have violated something that would place his licence in jeopardy. It is a well-known fact among policing authorities that the behaviour of these private detectives is something that should be brought under scrutiny.

Again, the person who has been followed has no access to the report, cannot obtain it and has absolutely no redress. The only kind of redress that person may have is under the Criminal Code, paragraph 381.1(f). If the private detective harasses that person to such an extent, he could be described as watching and besetting that person to the point that he or she was not allowed to go about ordinary business. I can guarantee you that not too many people will be able to use that one.

[Translation]

pas tellement d'établir le motif de l'adultère ou d'en trouver la preuve, mais de se donner un moyen de chantage, un moyen de pression, une fois que l'information aura été mise à jour et portée à un dossier quelque part. Dès cet instant, la partie qui a la preuve de l'adultère est dans une position de négociation très forte.

Pour vous donner une preuve de la férocité de cette tactique, laissez-moi vous parler d'un cas dont j'ai été mis au courant récemment. Il s'agissait d'une femme mariée qui avait été suivie par un détective sans que celui-ci réussisse à prouver quoi que ce soit. Ce qu'il a décidé de faire, c'est de la suivre dans un bar, de la séduire lui-même et d'écrire un rapport au sujet de l'incident comme s'il était une tierce partie. En tant que parlementaires fédéraux, nous sommes ceux qui ont fait les premiers pas en matière de protection de la vie privée au pays. Je pense donc que c'est une situation qui doit nous préoccuper au plus haut point. Il y a eu un autre cas qui s'est produit dans l'Ouest. Je n'ai pas pu retrouver mes notes à ce sujet. Le juge qui présidait la cause a trouvé la preuve qui lui était présentée tellement révoltante qu'il n'a pas voulu l'entendre. Le détective avait suivi la partie fautive, avait réussi à se cacher sous le lit et a enregistré tous les bruits ainsi que tous les éléments de la conversation. Je ne sais pas ce qu'il en est des autres ici présents, mais je trouve un tel comportement absolument inacceptable. S'ils étaient juges d'une cour de divorce ou d'un tribunal de la famille, ce genre de chose me renverserait.

Au sujet de l'activité de ces détectives privés, ceux d'entre nous qui sont très jeunes dans cette salle s'en souviennent... je ne vois pas tellement de très jeunes députés, de fait, je ne vois pas tellement de députés... jusqu'en 1968, c'était un moyen très utilisé en vue d'obtenir le divorce. Les avocats avaient recours à des modèles. C'était bien connu. La férocité de la tactique est devenue telle que tout le monde en a été choqué. La situation découlait d'une loi du Parlement.

Les enquêteurs privés eux-mêmes jouissent seulement des pouvoirs qui leur sont accordés aux termes de la Loi sur les enquêteurs privés et les gardiens de sécurité. C'est une loi très générale qui ne fait qu'autoriser certaines personnes à agir à titre d'enquêteurs privés. Les plaintes à leur sujet ne peuvent pas être entendues où que ce soit, à moins que les détectives privés aient commis quelque faute qui mette en danger leur permis d'opérer. Dans les milieux policiers, on sait très bien que le comportement de ces détectives privés devrait être soumis à une surveillance quelconque.

La personne qui a été suivie n'a pas accès au rapport, ne peut pas l'obtenir, n'a pas de recours. La seule voie possible est l'alinéa 381(1)f) du Code criminel. Un détective privé peut harceler une personne au point où il puisse être considéré comme empêchant cette personne de s'adonner à la conduite normale de ses affaires par sa surveillance. Ce n'est quand même pas une disposition qui peut être d'un grand secours à qui que ce soit.

[Texte]

There is another section under the Consumer Reporting Act, but that would apply mostly in cases of detectives who are following people for credit purposes, such as insurance companies that have individuals followed to establish those kinds of things.

In any event, I just wanted to bring that to the attention of the committee, because when, in today's age, we are reintroducing—well, not reintroducing—proposing the continuation of adultery in the act, in point of fact we are also saying that we are nodding to the proliferation of all of the evils which have gone around. I just thought I would let us know—obviously, I cannot name them, but right now I can cite offhand, without even flinching, about four or five cases that involve the use of private detectives. To go further, I will tell you they are all prominent people and they are all instances where there was sufficient income to be derived by having quite a potent bargaining tool—and it is quite a powerful one. That is point number one and I am prepared to talk a little bit about that, if you want.

To go on to point two, my next question . . .

The Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid: Mr. Chairman, I rise on a slight point of order. You might rule that it is not a point of order, but since the senator has made reference to some of the earlier questioning, I am asking to be excused to meet a group of senior citizens in the Confederation Room in the Centre Block at 10.30 a.m. I would ask Senator Cools, on the completion of her presentation, if she would say that by reason of omitting several grounds for dissolution of marriage on the basis of fault, this excuses or says that there should be no grounds at all.

Secondly, would she give some instances, and perhaps some facts, with respect to the use of detectives and adultery as a means of divorce, since the three-year rule was introduced? I have heard it over and over again in the practice of law before the three-year term was introduced, but very seldom has the ground of adultery come into use and play in practice since that three-year separation term was introduced. This will now be made a whole lot easier and less likely in the future for the activities she is now enunciating.

I say I am sorry I am going to leave because I would have appreciated having had the opportunity . . . however, it will be in the minutes and we will read them very carefully over the summer months.

I am concerned, too, with the responsibilities of law.

Senator Cools: He wants to talk.

The Chairman: You said you were asking a short question, Mr. Reid, but there are three questions.

Senator Cools: Could I respond, Mr. Chairman, just for a second?

The Chairman: Yes, you may.

Senator Cools: I would like to say I appreciate your comments and you are right. The use of private detectives was

[Traduction]

Il y a une autre disposition en vertu de la Loi sur les rapports au sujet des consommateurs, mais elle vise surtout les détectives qui suivent des gens pour des créanciers ou pour des compagnies d'assurances qui désirent établir certains faits.

C'est un point que je tenais à soumettre à l'attention du Comité, parce qu'il est question sinon de réintroduire la notion d'adultère dans la loi, du moins de la maintenir. Nous risquons de donner l'impression d'approuver la multiplication de tous ces maux que nous avons vu apparaître. Je ne puis évidemment pas vous livrer les noms, mais je puis vous soumettre sans hésitation quatre ou cinq cas de recours à des détectives privés. Je puis vous préciser qu'ils impliquent tous des personnes connues et mettent en cause des montants d'argent considérables comme but visé. C'est un moyen de pression qui peut se révéler très puissant. C'est mon premier point, je suis prête à l'élucider, si vous le désirez.

Mon deuxième point a trait . . .

Le président: Monsieur Reid.

M. Reid: J'invoque le Règlement, d'une certaine manière, monsieur le président. Je ne sais pas si vous êtes d'accord, mais la sénatrice a fait allusion aux questions survenues plus tôt, je dois vous demander de m'excuser parce que je dois rencontrer un groupe de personnes âgées dans la pièce de la Confédération à l'immeuble du Centre à 10h30. Auparavant, je voudrais demander à la sénatrice Cools, si, à la fin de son exposé, elle pourrait indiquer si, selon elle, le fait de soustraire plusieurs motifs de dissolution du mariage faisant intervenir la notion de tort signifie qu'il ne doit pas y avoir de motifs quels qu'ils soient.

Deuxièmement, pourrait-elle citer des cas, des faits précis, de recours à des détectives ou de demandes de divorce pour raison d'adultère depuis l'introduction de la règle de trois ans? J'ai entendu parler de beaucoup de cas avant l'introduction de cette règle des trois ans de séparation, mais l'adultère a été très peu utilisé comme raison depuis. C'est une mesure qui a toutes les chances de minimiser le genre d'activités qu'elle dénonce.

Cependant, comme je l'ai déjà indiqué, je dois malheureusement partir. J'aurais aimé avoir l'occasion . . . je suppose que je n'aurai qu'à lire très attentivement les procès-verbaux et témoignages au cours des mois d'été.

C'est un sujet qui me préoccupe aussi.

La sénatrice Cools: Il veut la parole.

Le président: Vous aviez indiqué votre intention de poser une brève question, monsieur Reid, vous en avez posé trois.

La sénatrice Cools: Puis-je répondre brièvement, monsieur le président?

Le président: Oui.

La sénatrice Cools: Je vous remercie de vos observations. Vous avez raison sur un point. Le recours aux détectives privés

[Text]

dormant for a long period of time, but the cases I have been citing to you are very recent. In the three-year instance, there are many cases where the private detectives were used to obtain the appropriate separation agreement; then they turned around and waited the three-year span.

The Chairman: Thank you on that non-point of order, Mr. Reid.

Senator Cools: Thank you, sir.

The Chairman: Senator Cools, carry on.

Senator Cools: The next point I would like to bring to you—and I am not going to draw on culpability any more because I think you have heard presentations about the removal of sexual overtones from legislation. However, there was a time—well, it was under the Deserted Wives and Maintenance Act. If a woman committed adultery, she had to rescind all her rights, so I think you have heard enough on that.

The next thing I wish to talk about is the question of support payments for a child, and I have a lot of concerns as to what a “child” is now. According to the Family Law Reform Act, a parent is responsible for the support and upkeep of a child until 18 if the child is living with him or 16 if the child removes.

• 1030

Now, I have a tremendous concern about what I perceive to be a violation of the independence and maturity of young adults. We have a provincial piece of legislation called The Age of Majority and Accountability Act. That act says that every person attains the age of majority and ceases to be a minor on attaining the age of 18 years. It seems to me a child is either a child or an adult, and it seems to me that there is great confusion, great confusion in this business of divorce as to what a child is. You know the act as well as I do, so I do not have to cite your sections of the new proposed act. I am not so much concerned with what is in the act as the judgments that judges have taken that have gone beyond the act so that you have situations where people have signed agreements that might have said “until the child finishes school”. I know a case right now where the child is doing his second Ph.D. at age 32. Or you may have instances where the agreement may have said until his education is complete, whatever that may mean.

Now, what I am driving at is this. The Divorce Act, as currently proposed and in the past, cleverly binds spouses together, very cleverly, because in case law and in the kinds of separation agreements that can be carved, “spouses” can agree and contract to be supporting children long into their adult years. So what we have here is an interesting phenomenon: a child is being supported but is not a child; he is a young man of age 22. Yet simultaneously, the father has no say, no involvement or no knowledge as to what is happening with the moneys of that child.

What I would like to see for future reference—because it is an economic tie that keeps the spouse paying to the other

[Translation]

a été plus ou moins abandonné pendant un certain temps. Cependant, les cas que je vous ai indiqués sont survenus récemment. Même avec la règle des trois ans, des détectives privés ont été utilisés pour obtenir des ententes de séparation avantageuses. Après quoi, on a décidé d'attendre les trois ans.

Le président: Merci de votre rappel au Règlement qui n'en était pas un, monsieur Reid.

La sénatrice Cools: Merci.

Le président: Poursuivez, je vous prie, sénatrice Cools.

La sénatrice Cools: En ce qui concerne mon deuxième point, je ne vais pas insister davantage sur la notion de culpabilité. Vous avez déjà entendu de nombreux exposés réclamant le retrait des connotations sexuelles dans la loi. À une époque, il y a quand même eu la Loi sur les femmes abandonnées et le soutien. Une femme qui était trouvée coupable d'adultère se voyait privée de tous ses droits. Mais je suppose que vous en avez déjà suffisamment entendu parler.

Mon deuxième point concerne les paiements de soutien à l'égard des enfants. La définition d'«enfant» dans le contexte moderne me préoccupe quelque peu. Aux termes de la Loi sur la réforme du droit de la famille, un parent est responsable de l'entretien d'un enfant jusqu'à l'âge de 18 ans, si l'enfant habite sous son toit, ou jusqu'à l'âge de 16 ans dans le cas contraire.

Je m'inquiète énormément de ce que je considère comme une atteinte à l'indépendance et à la maturité des jeunes adultes. Nous avons une loi provinciale intitulée *The Age of Majority and Accountability Act* qui dit que toute personne atteint l'âge de la majorité et cesse d'être mineure à l'âge de 18 ans. Il me semble qu'un enfant doit être soit un enfant soit un adulte et que, en matière de divorce, il règne une très grande confusion concernant la définition de l'enfant. Vous connaissez le projet de loi comme moi et je n'ai pas besoin de vous en citer les articles concernés. Je ne m'inquiète d'ailleurs pas tant des dispositions de la loi elle-même que de ce que les juges aillent encore plus loin, créant des situations où les gens ont signé des accords contenant des dispositions telles que «jusqu'à la fin de la scolarité». Je connais un cas où l'enfant en est à son deuxième doctorat, à l'âge de 32 ans. Je connais même des cas où l'accord était applicable jusqu'à la fin de l'éducation de l'enfant, sans que l'on précise le sens.

Je veux en venir à ceci: la Loi sur le divorce, par le passé et telle qu'on veut la modifier, revient à lier les conjoints l'un à l'autre très étroitement car dans son application et dans les accords de séparation qui peuvent être conclus, les «conjoints» peuvent convenir d'entretenir leurs enfants longtemps après qu'ils aient atteint l'âge adulte et s'y engager par contrat. On a donc ici un phénomène intéressant: un enfant qui est entretenu mais qui n'est pas un enfant, qui est un jeune homme de 22 ans. Pourtant, dans le même temps, le père n'a pas son mot à dire dans l'utilisation de l'argent qu'il verse à l'égard de cet enfant, ni d'ailleurs n'a à en connaître l'utilisation.

Ce que j'aimerais voir à l'avenir—parce que c'est un lien économique qui contraint un conjoint à verser le montant à

[Texte]

spouse, because the Income Tax Act only allows a tax deduction if the spouse is paying it to the other spouse... Now, frequently, in the instance of an adult—I am not going to say children, as they are adults—support for that young adult is a thinly veiled spousal support, extremely thinly veiled spousal support. So we have a phenomenon where a contract has been made around and about adults' heads. They are not party to the contract. They were not consulted; they have not been involved. They are not the least bit participant in the expenditures of the money. However, it is binding on them. What I would like to see, basically, is that we disempower judges from making orders that spouses have to be supporting children past certain ages.

Now, it seems to me that if we say that a child over 18 or 19 or whatever is an adult, and it seems to me if we are talking about responsible parenting, then after a child is going to university, any parent who is willing to be supporting... it would be very comforting for that parent, for that child and for the continued and renewed relationship after marriage breakdown if moneys paid to that child could be paid to that adult—and also all of the negotiations and the discussions about schooling, etc., should involve the parent who is paying for the child.

• 1035

The confusion manifests itself by our language. We are saying children—adult. If a parent is paying, say—and this is ballpark—\$350—\$400 a month for two children until they are both 22, until they have gone through university, I think it would be a very enriching experience if parent and child could sit down and talk about how much money was needed, how much was spent during the year, and look at a way to budget. That way we allow for the beginning and maintenance of new familiar relationships rather than having this continued tie whereby the other spouse is constantly threatening the paying spouse with going back to court for more money or whatever.

It seems to me there is a point in time where we have to say "an adult is an adult". If an adult is an adult, then an adult has a duty and an obligation to have an adult relationship with his parent. We could discuss that a bit more. I have a lot of concerns in those areas, because I do a lot of counselling and people are always coming to me about what to do because their children are calling them—they do not have \$50 to do this, they do not have \$40 to do that. The most hideous thing about this whole thing is that frequently the spouse who has custody, if that money is thinly veiled spousal support, is encouraging those children to remain children to keep them at home as long as possible. So since every separation agreement said "as long as they are at home and not away at school" you will find that parent sometimes attempting to discourage that child from choosing the university that is perhaps most qualified to teach that child.

All of these things quite often depend on how separation agreements are written. I know when one discusses these

[Traduction]

l'autre conjoint parce que la Loi de l'impôt sur le revenu ne permet de déduction d'impôt que si le versement se fait de conjoint à conjoint... Mais, très fréquemment, dans le cas d'un adulte—je n'utilise pas le mot enfant car cet enfant est devenu un adulte—la pension versée à l'égard de cet enfant est une pension de conjoint à peine déguisée. On a donc un phénomène où un contrat est conclu à l'égard d'adultes, par-dessus leur tête, sans qu'ils y soient parties, sans qu'ils soient consultés ni aient leur mot à dire. Ils ne participent en rien à l'utilisation de l'argent mais le contrat les contraint. Ce que je souhaite, en gros, c'est que l'on enlève aux juges le pouvoir de rendre des ordonnances alimentaires contraignant d'entretenir les enfants après un certain âge.

Il me semble que si l'on considère un enfant âgé de 18 ou 19 ans comme un adulte, et que l'on parle en même temps de responsabilité parentale, une fois qu'un enfant va à l'université, tout parent qui est disposé à entretenir... ce serait une grande consolation pour le parent, pour l'enfant et pour la relation entre eux après la rupture du mariage, que la pension payée par le parent à l'égard de l'enfant soit versée à celui-ci directement et que le parent qui paie ait son mot à dire dans toutes les décisions et les négociations concernant la scolarité, etc.

La confusion est révélée par le vocabulaire. Nous parlons d'enfants, d'adultes. Si un parent paie disons 350\$ à 400\$ par mois pour deux enfants jusqu'à l'âge de 22 ans, jusqu'à ce qu'ils aient fini l'université, il me semble que ce serait une expérience très enrichissante pour le parent et pour l'enfant de pouvoir discuter ensemble du montant requis, de la façon de dépenser l'argent durant l'année, d'établir une espèce de budget. Cela permet de créer et d'entretenir une familiarité nouvelle, à la place de cette contrainte permanente où l'autre conjoint menace constamment l'époux payeur à retourner au tribunal pour obtenir davantage d'argent ou quoi que ce soit d'autre.

Il me semble qu'il vient un moment où il faut traiter «un adulte comme un adulte». Si un adulte est un adulte, alors cet adulte a le droit et l'obligation d'entretenir une relation d'adulte avec son père ou sa mère. J'aurais encore beaucoup de choses à dire là-dessus, car c'est quelque chose de très problématique et j'en fais l'expérience dans ma pratique tous les jours où les gens viennent me voir parce que leurs enfants les appellent pour leur dire qu'ils leur manquent 50\$ pour faire ceci, qu'ils voudraient 40\$ pour faire cela. L'aspect le plus hideux de tout cela est encore que le parent qui a la garde encourage très souvent ses enfants à rester des enfants afin de les garder au domicile le plus longtemps possible, lorsque cette pension n'est en fait qu'une pension alimentaire de conjoint à peine déguisée. Aussi, puisque chaque contrat de séparation reste en vigueur «aussi longtemps qu'ils demeurent sous le toit familial» le parent qui a la garde cherche souvent à décourager l'enfant de fréquenter l'université qui serait peut-être la mieux appropriée pour l'enfant.

Très souvent, tout cela dépend du libellé des contrats de séparation. Chaque fois que l'on discute de ces questions, on

[Text]

subjects people will always say that is up to them to get legal advice. Yes. Unfortunately, the average spouse does not always get the right advice. They do not know. There is very little redress against lawyers who do not give the best advice.

I have just finished doing a bit of counselling with someone I know very well. Until I told him, it never entered his mind that he has to get into his separation agreement that neither he nor she can move out of the Province of Ontario without mutual consent. These things just do not enter people's minds.

This is the last thing I want to say is—oh, I forgot a very important factor under that business of children and the age of legal majority.

In Ontario now we have such a high standard of living that children are still in secondary school past the age of legal majority. We have a phenomenon under the Education Act whereby there can be no disclosure of information to a parent once the child is past the age of 18. You have many a spouse, even of the spouses who are still together, who is having great difficulty having access to information even about attendance, how the child is doing in school and so on. It is insane. It is absolutely insane. What I am saying to you is that we have to start looking at these things in the total holistic picture of how all of these things are interfacing with other legislation.

You have a spouse who is paying \$500 a month for a child. The child is 18 years old and the child will not tell that spouse how he is doing in school, what grades he is getting and so on. That spouse cannot even phone the principal of the school because the Education Act forbids the disclosure of information without a written consent. I can show you where that is in the Education Act, if you want.

The last two things I want to have a go at, and about which I think you have heard a lot, are the questions of mediation and joint custody. I do not want to repeat what other people are saying, but I do believe that we have to have in the act, even if it is not spelled out loudly, a presumption that the children belong to both parents. I understand it is a new area and you are running into all kinds of things. We can even accept a compromise in that when a parent gets sole custody we can just shore up those areas where it talks about the greater access in decision-making. I know I was thinking at one point of joint guardianship, but guardianship has a particular set of legal ramifications. Those two areas can be shored up to give the other parent greater access in shared decision-making. I have talked to a lot of people with a lot of heartbreak.

• 1040

The final thing I want to get at is the other bill, which is violating privacy again. And it says "accessing information and accessing federal moneys". I am not going to go on about it too strongly. But if I were the chairman of this committee I would certainly be saying to us to judge very cautiously with that whole areas of access to information because we are setting a very dangerous precedent here. The question I would

[Translation]

répond toujours qu'il appartient aux parents d'obtenir les conseils juridiques nécessaires. Oui. Malheureusement, l'époux moyen n'est pas toujours bien conseillé. Il ne sait pas. Il y a très peu de recours contre des avocats qui conseillent mal.

Je viens juste de conseiller quelqu'un que je connais très bien. Il ne lui était jamais venu à l'esprit, avant que je le lui dise, qu'il doit faire inscrire dans le contrat de séparation que ni lui-même ni l'autre époux ne peuvent quitter la province de l'Ontario sans consentement mutuel. Ce sont des choses auxquelles les gens ne pensent tout simplement pas.

Voilà tout ce que je voulais dire sur—ah, j'allais oublier un facteur très important dans toute cette question des enfants et de l'âge de la majorité légale.

En Ontario, le niveau de vie est tellement élevé que l'on trouve souvent des enfants encore à l'école secondaire après leur majorité légale. Il existe une disposition dans la Loi sur l'éducation qui interdit la divulgation à un parent de renseignements sur l'enfant une fois que celui-ci a atteint l'âge de 18 ans. On voit très souvent des parents, même des parents qui vivent encore ensemble, qui ont beaucoup de mal à obtenir des renseignements sur la présence ou les résultats scolaires de l'enfant. C'est fou. C'est totalement dément. Ce que je veux vous faire comprendre c'est qu'il faut examiner toutes ces choses dans une perspective globale, voir comment toutes ces choses mettent en jeu d'autres textes de loi.

Vous avez un parent qui paie 500\$ par mois pour un enfant. Celui-ci est âgé de 18 ans et l'enfant refuse de dire à ce parent comment les choses se passent à l'école, quelles sont ses notes, etc. Le parent ne peut même pas téléphoner au directeur de l'école car la Loi sur l'éducation interdit à celui-ci de divulguer les renseignements sans consentement écrit. Je peux vous donner l'article en question de la Loi sur l'éducation, si vous voulez.

Les deux derniers points dont je voudrais traiter et dont on vous a déjà beaucoup parlé sont ceux de la médiation et de la garde conjointe. Je ne veux pas répéter ce que d'autres ont déjà dit mais je crois qu'il faut établir dans la loi, même si on ne l'énonce pas expressément, la présomption que les enfants appartiennent aux deux parents. Je crois que c'est là quelque chose de nouveau et que vous rencontrez toutes sortes de positions. On pourrait même se résigner à un compromis en renforçant simplement, dans le cas où un parent obtient la garde exclusive, les possibilités d'accès et la participation aux décisions. Même lorsqu'il n'y a pas garde conjointe, et sachant que la garde entraîne toutes sortes de ramifications juridiques, on pourrait donner à l'autre parent un plus grand rôle dans les décisions. J'ai eu affaire à beaucoup de gens qui sont dans une grande détresse affective.

Mon dernier point rejoint l'autre projet de loi, qui viole lui aussi les lois sur la protection de la vie privée. Il y est question «de l'accès à l'information et de l'accès à l'argent provenant du gouvernement fédéral». Je ne vais pas insister outre mesure. Cependant, si j'étais président de ce Comité, je l'inciterais à la plus grande prudence relativement à toute la question de l'accès à l'information. Un dangereux précédent est établi ici.

[Texte]

put to you is, In terms of opening up this information, why are we saying that a spouse is the finest debtor in the country? What happens if other debtors begin to make court challenges? If it is open for the wife, and if there is so much of a UIC cheque available, why cannot I get part of it? So if we are not absolutely careful with that proposed piece of legislation, it may not serve. It may not serve the purpose for which a precedent is being set. So I plead with you to look at it very carefully.

Anyway, I must leave some time for questions. I have got all kinds of material here and you can shoot anything you wish to me. Thank you very, very much.

The Chairman: Thank you, Senator Cools.

I have three people who would like to question. Because we have to leave at 11 a.m., I would propose, Mrs. Finestone, if you have no objection, to go five minutes with you, five minutes with Mrs. Collins, and five minutes with Mr. Reimer.

Mrs. Finestone: Mr. Chairman, I wonder if we could deposit our questions. Senator Cools may want to answer them in a lump so that we make sure that . . . And if she cannot get a chance, then perhaps we could get a written response.

Senator Cools: Sure.

The Chairman: Well, I have no objection to that at all. Perhaps each person could use their own mechanism then, either to ask a couple of questions up to five minutes or to ask a series of questions to which Senator Cools can respond.

Mrs. Finestone: Thank you very much.

The Chairman: Mrs. Finestone, five minutes.

Mrs. Finestone: I first of all want to particularly thank you. Whether you come from the other House or any House, you bring a valuable information and background that I think is going to be most important to us.

Under your three points, in particular I would like to address fault and support payments and mediation. I will leave the access to information because I think that is something we have to look into in a different way. All right?

Under the fault, I personally find leaving adultery in absolutely unacceptable. However, I would like your opinion about what one does and whether there is a way of handling the problem of violence, including rape, incest, child battering, or wife battering. What would happen if you removed subsection 8.(2)?

Anne, I am going to table them if I may, and then if we get a chance . . . I do not know how many I have, because they are spontaneously as you presented. Although you gave a lot of thought, I am having a spontaneous . . .

Senator Cools: I did a lot of research for the committee.

[Traduction]

Dans le contexte de l'accès à cette information, pourquoi le conjoint est-il considéré comme débiteur par excellence? Que se passe-t-il si d'autres débiteurs s'adressent aux tribunaux? Si la femme a cet accès, et qu'il y a une partie du chèque d'assurance-chômage qui est disponible, pourquoi pas moi ou quelqu'un d'autre également? Si nous voulons établir un précédent, nous devons veiller très attentivement à ce que la loi atteigne le but visé. J'incite donc le Comité à se montrer très vigilant à cet égard.

Je vais quand même laisser le temps pour les questions. J'ai une large documentation ici, je suis prête à répondre à n'importe quelle question. Merci.

Le président: Merci, sénatrice Cools.

J'ai les noms de trois personnes qui veulent poser des questions. Je rappelle cependant que nous devons terminer pour 11 heures. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, madame Finestone, vous commencerez avec cinq minutes. Ensuite, ce sera M^{me} Collins pour cinq minutes et M. Reimer pour cinq minutes.

Mme Finestone: Je me demande si nous ne pourrions pas déposer nos questions, monsieur le président. La sénatrice Cools voudrait peut-être y répondre en bloc. Si elle n'a pas l'occasion de nous répondre oralement, elle pourrait au moins le faire sous forme écrite.

La sénatrice Cools: Sûrement.

Le président: Je n'y vois pas d'inconvénient. Chaque personne a le choix. Elle peut soit poser quelques questions pendant les cinq minutes qui lui sont allouées, soit déposer ses questions. La sénatrice Cools y répondra.

Mme Finestone: Merci beaucoup.

Le président: Madame Finestone, cinq minutes.

Mme Finestone: Je tiens d'abord à vous remercier. Que vous veniez de l'autre endroit ou de quelque endroit que ce soit, vous apportez à ce Comité un bagage de connaissances qui est très utile.

Dans le contexte de vos trois points, je voudrais parler en particulier de la notion de tort, des paiements de soutien et de la médiation. Je vais laisser de côté pour l'instant l'accès à l'information. Je pense que c'est quelque chose qui peut être examiné sous un autre angle. Vous n'y voyez pas d'inconvénient?

Relativement à la notion de tort, je trouve absolument inacceptable le fait de laisser l'adultère dans la loi. Par ailleurs, je me demande si vous voyez une solution quelconque au problème de la violence, y compris le viol, l'inceste, les mauvais traitements infligés aux enfants ou à la femme. Que se passe-t-il si le paragraphe 8(2) n'est pas inclus dans la loi?

Je vais déposer le reste de mes questions, si vous le permettez, Anne. Je ne sais pas si vous aurez la chance d'y répondre ce matin. Je ne sais pas combien j'en ai, je les ai notées au fur et à mesure. Il m'en vient encore spontanément à l'esprit . . .

La sénatrice Cools: J'ai fait beaucoup de recherches pour le Comité.

[Text]

Mrs. Finestone: I see that.

Senator Cools: And I can tell you where the stuff is if you want.

Mrs. Finestone: Thank you. That was my first question.

On the Family Law Reform Act that you were referring to, is that across Canada or are you talking specifically about Ontario? I believe that Quebec and British Columbia are different. Given what you have said, I just wonder if one can take your material and apply it across the land. One of the parts of the equality section—section 15—which is of interest to me is the fact that one must have equality before and under the law. With the way we currently stand across Canada, I think that may be of serious concern.

Senator Cools: It is of serious concern especially when I was talking about young people and support. Some young person in point of fact now can say a child of a divorced parent has greater privileges for later support in life than a child of a non-divorced parent. So equal benefit is going to be critical.

The question of fault—okay. The Ontario Law Reform Act was passed in 1978. It was the frontrunner in that area. Prince Edward Island has similar legislation, but the tendency across the country is to follow Ontario in terms of domestic assets, equal splitting and so on. That is the tendency.

Mrs. Finestone: My concern is that, if you look at Bill C-48 where you have the application of what was the intent in Bill C-47 in a sense, again you may have certain constraints. There is no intent from what I can see to set up what would be a national . . .

Senator Cools: Enforcement.

Mrs. Finestone: —enforcement . . .

Senator Cools: Okay. You did not say that. I thought you were talking about fault.

Mrs. Finestone: —which is of great concern to me.

Senator Cools: Okay, that is tricky. I thought you were talking about fault, because the . . .

Mrs. Finestone: I was, because fault . . .

• 1045

Senator Cools: The Family Law Reform Act of Ontario has completely obliterated fault. I mean adultery and so on. It is out of the legislation.

Mrs. Finestone: Do you realize, in this new bill we have . . .

Senator Cools: The enforcement . . .

Mrs. Finestone: No. Under Bill C-47, in the divorce you do not take fault into account in awarding payments, but you sure can take it into account when you are awarding custody.

Senator Cools: Of course you can.

[Translation]

Mme Finestone: Je le constate.

La sénatrice Cools: Je puis vous indiquer mes sources, si vous le désirez.

Mme Finestone: Merci. C'était donc ma première question.

En ce qui concerne la Loi sur la réforme du droit de la famille, à laquelle vous avez fait allusion, elle vise seulement l'Ontario ou tout le Canada? Je pense que le Québec et la Colombie-Britannique sont dans une situation différente. Je ne sais pas si ce que vous avez dit s'applique à l'ensemble du pays. L'article sur les droits à l'égalité, l'article 15, c'est quelque chose qui m'intéresse particulièrement, stipule que la loi s'applique également à tous. La situation étant celle que nous connaissons actuellement au Canada, je me demande si nous n'avons pas raison de nous inquiéter.

La sénatrice Cools: C'est particulièrement important dans le cas des jeunes et du soutien. On peut dire que les enfants de parents divorcés ont droit à un soutien plus long au cours de leur vie que les enfants de parents non divorcés. La question des avantages égaux se pose de façon critique.

En ce qui concerne la notion de tort, très bien, la Loi sur la réforme du droit de l'Ontario a été adoptée en 1978. Elle a innové dans son domaine. L'Île-du-Prince-Édouard est dotée d'une loi semblable, mais la tendance au pays est de suivre l'exemple de l'Ontario pour ce qui est des biens familiaux, de la division égale et des autres dispositions.

Mme Finestone: Il y a quand même quelque chose qui m'inquiète au sujet du projet de loi C-48, qui est censé appliquer dans la pratique l'intention du projet de loi C-47. Il y a encore là certaines limites. D'après ce que je peux voir, il n'est pas question . . .

La sénatrice Cools: D'application.

Mme Finestone: . . . d'application nationale.

La sénatrice Cools: Je pensais que vous parleriez de la notion du tort.

Mme Finestone: C'est quelque chose qui me préoccupe beaucoup.

La sénatrice Cools: C'est délicat, parce que je pensais que vous vouliez parler de la notion du tort . . .

Mme Finestone: D'une certaine façon . . .

La sénatrice Cools: La Loi sur la réforme du droit de la famille de l'Ontario a fait disparaître complètement la notion de tort. Je parle ici de l'adultère et de tout le reste. Il n'en est plus question dans la loi.

Mme Finestone: Dans ce nouveau projet de loi . . .

La sénatrice Cools: Vous voulez parler de l'application . . .

Mme Finestone: Non. Dans le projet de loi C-47, lors du divorce, le tort ne compte plus pour l'octroi des paiements, mais il peut compter pour l'octroi de la garde des enfants.

La sénatrice Cools: Certes.

[Texte]

Mrs. Finestone: Did I get it right? I think so. One is maintenance and the other is custody. I really think the difference is quite significant. I do not really understand why in one case and not in the other.

Senator Cools: Fault is alive and well in practice. Okay, whether it gets a divorce or not, quite often in the agreements spouses are carving up fault is there and alive. The guilty spouse, the spouse who feels the most guilty, invariably makes all sorts of concessions. So a lot of fault has been dealt with and executed long before we get into court. Fault is alive and well. I just do not want to see it given legitimacy.

Now, on the question of fault, the arguments I have heard from those who want to maintain adultery are very interesting. They are not really moral; the ones I have read and even Mr. Crosbie's presentation last week are not moral. They keep referring to speed. Well, my suggestion is this. If we want a way to get a divorce faster, let us keep marriage breakdown as the sole cause and let us have chronic marriage breakdown and acute. "Acute" could be anything—the discovery of incest, the discovery of any situation that causes an acute crisis of confidence, so much so that you wish to take action and get it that much faster. It gets rid of fault because it just gives you an acute sense that your marriage has broken down overnight.

Mrs. Finestone: I do not have much time, Senator.

Senator Cools: I just wanted to get that on the record—the acute and chronic marriage breakdown.

Mrs. Finestone: Thank you.

I am intrigued by your child-adult, hyphenated child-adult, and the dilemma and conundrum in there. You have made an interesting impact on an examination of both the Education Act and the Unemployment Insurance—or the whole Tax Act. I do not know how we are going to do that, but it is a serious problem.

Senator Cools: It is indeed. We cannot do anything about that.

Mrs. Finestone: That was my question: Can the judge write in the orders of custody, in your view, certain directives—you do not have to answer me, I just want to know—so that the right to access to information is implicit in the . . . ?

All right, the last question, the last recommendation, is that I would appreciate it if you would look at the Advisory Council on the Status of Women's brief, on pages 12 to 14, where there is a list of ranking order on how a judge should look at the criteria in the establishment of custody and access. I would appreciate a feedback from you on (a) through (h) of the recommendations. I would find that very helpful from your vast experience. And your last opinion, on a divorce kit whose application and distribution would be mandatory. It would put in a number of the issues you have just brought to our attention and others from your experience, so that we would have something concrete, non-lawyer/judge directive.

[Traduction]

Mme Finestone: J'ai bien compris? Il y a une différence au niveau du soutien ou au niveau de la garde des enfants. Je me demande bien pourquoi.

La sénatrice Cools: Dans la pratique, la notion de tort continue d'avoir cours. Qu'il y ait divorce ou non, dans les ententes entre conjoints, la notion de tort survit. Le conjoint fautif, ou le conjoint qui se croit le plus fautif, fait invariablement toutes les concessions. La notion de tort a joué dans la pratique bien avant que l'affaire atteigne l'étape du tribunal. La notion de tort survit. Je ne voudrais tout simplement pas qu'elle soit légitimisée.

Pour revenir à la notion du tort, les arguments que j'ai entendus de la part de ceux qui souhaitent maintenir l'adultère dans la loi sont très intéressants. Ils n'ont rien à voir avec la moralité. C'est vrai également des arguments invoqués par M. Crosbie la semaine dernière dans son exposé. Il est constamment question de rapidité. Si le but est d'accélérer le divorce, j'ai une suggestion. Que la rupture du mariage soit le seul motif, et qu'il y en ait deux sortes, la rupture soudaine et la rupture chronique. La rupture soudaine pourrait être la découverte de l'inceste, la découverte d'une situation qui cause une crise de confiance soudaine, de façon à nécessiter une action rapide. La notion de tort n'interviendrait pas. Il y aurait seulement la réalisation soudaine que le mariage est rompu.

Mme Finestone: Je n'ai pas beaucoup de temps, sénatrice.

La sénatrice Cools: Je voulais simplement porter au compte rendu cette idée de la rupture soudaine et de la rupture chronique.

Mme Finestone: Merci.

Je suis intriguée par ce que vous dites au sujet de la situation de l'enfant-adulte. C'est un dilemme et une énigme. C'est quelque chose qui pourrait toucher la Loi sur l'éducation, la Loi sur l'assurance-chômage ou la Loi sur l'impôt. Je ne sais pas comment nous pouvons nous y attaquer, mais c'est un problème sérieux.

La sénatrice Cools: En effet. Nous n'y pouvons rien.

Mme Finestone: Dans l'ordonnance de garde, à votre avis, le juge peut-il donner certaines directives, vous n'êtes pas obligée de me répondre maintenant, concernant l'accès à l'information . . .

Une dernière question, une dernière recommandation, je me demande si vous ne pourriez pas revoir le mémoire du Conseil consultatif de la situation de la femme, aux pages 12 à 14, où il est indiqué l'ordre que devrait suivre le juge pour l'octroi de la garde et de l'accès. J'aimerais savoir ce que vous pensez des recommandations a) à h). Votre vaste expérience pourrait nous être utile à cet égard. Un tout dernier point, la documentation sur le divorce dont la distribution serait obligatoire. Elle inclurait les questions que vous venez de porter et que d'autres ont portées à notre attention. Ce serait quelque chose de concret qui viendrait d'autres sources que les avocats et le juge.

[Text]

The Chairman: Thank you, Mrs. Finestone. Mrs. Collins, you can have five minutes.

Mr. Prud'homme: Maybe I should resign from this committee.

Mrs. Collins: No, no. Thank you, Senator Cools. We very much appreciate all the work you have done for your submission. The points I have you may not be able to respond to today either. But perhaps you can give us some further information. I, like Mrs. Finestone, want to raise the issue of family violence, how you felt it should be dealt with. Should that continue as a ground for marriage breakdown?

Senator Cools: No. I would personally delete those two fault clauses, adultery and cruelty. Because, believe it or not, family violence is not really a crisis within the families where it occurs. Very few of the women I have seen have ever moved to act on a divorce. As a matter of fact, they are reluctant ever to move on divorce. So I would suspect that if we looked at these studies that would be probably the least used ground.

• 1050

Mr. Collins: So the one year would really provide in most cases for . . .

Senator Cools: It is ample for them. In terms of the shelter I ran, I have never encountered a single woman who petitioned immediately on grounds of physical violence.

Mrs. Collins: I guess they really have other problems they have to deal with first before divorce.

Senator Cools: No, it is a priority and it is a value system within most of them. It just does not work that way. They do it now for infidelity or adultery, but not family violence. Is not that scary and frightening? That shattered me when I first discovered it 10 years ago. So that clause can very easily be discarded.

Mrs. Collins: Okay. And the second one is again this issue of dealing with the child adult. I am just not sure in what words or how you would incorporate something into this bill to deal with that situation. I think your point is well taken, but I am not sure how you would . . .

Senator Cools: Okay. The obstacle is the Income Tax Act. You see, the Income Tax Act does not give a paying spouse any benefit unless it was being paid to his spouse. However, as we pass legislation it is our duty to set standards and to begin to show the way that perhaps other legislation can go. So if the Divorce Act would begin to encourage and slightly nudge and signal judges in a very strong way that once children have reached the age of legal majority that those moneys be negotiated between parent and an adult . . .

Mrs. Collins: But as you raised the point in passing, my concern is that is going to give a specific advantage to divorced couples.

Senator Cools: No.

[Translation]

Le président: Merci, madame Finestone. C'est à M^{me} Collins, pour cinq minutes.

M. Prud'homme: Je devrais peut-être démissionner du Comité.

Mme Collins: Non, non. Merci, sénatrice Cools. Nous vous sommes reconnaissants de tout le travail que vous avez fait. Il se peut que vous n'ayez pas le temps non plus de répondre à toutes mes questions aujourd'hui. Vous pourrez peut-être communiquer avec moi un peu plus tard au besoin. Au même titre que M^{me} Finestone, je voudrais savoir ce que vous proposez pour régler le problème de la violence familiale. D'abord, est-ce qu'elle devrait constituer un motif de rupture du mariage?

La sénatrice Cools: Non, je supprimerais personnellement ces deux articles attribuant un tort au niveau de l'adultère et de la cruauté. C'est difficile à croire, mais la violence familiale n'est pas vraiment une crise là où elle se produit. Il y a très peu de femmes qui demandent le divorce pour cette raison. De fait, ce sont celles qui hésitent le plus. Les études révèlent sans doute que c'est le motif de divorce le moins utilisé.

Mme Collins: Donc, dans la plupart de ces cas, une année . . .

La sénatrice Cools: Ce serait suffisant. Lorsque j'ai dirigé un refuge, je n'ai jamais rencontré de femmes qui aient demandé tout de suite le divorce pour cause de violence physique.

Mme Collins: Je suppose que les femmes qui sont dans cette situation ont bien d'autres problèmes à régler auparavant.

La sénatrice Cools: Non, pour la plupart d'entre elles, c'est une question de priorité et de sens des valeurs. Elles sont prêtes à entamer la procédure pour infidélité ou adultère, mais pas pour motif de violence familiale. N'est-ce pas effrayant? C'est un phénomène qui m'a absolument estomaquée lorsque je l'ai découvert il y a 10 ans. A mon avis, cet article peut être facilement mis de côté.

Mme Collins: Ma deuxième question a trait aussi à cette notion d'enfant-adulte. Je ne sais vraiment pas comment il pourrait en être tenu compte dans ce projet de loi. Je comprends votre point de vue, mais je ne vois pas de possibilité . . .

La sénatrice Cools: L'obstacle est la Loi de l'impôt sur le revenu. En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, les paiements doivent être faits d'un conjoint à un autre, pour compter. Cette loi-ci devrait établir de nouvelles normes, montrer la voie aux autres lois. En ce qui concerne les enfants qui ont atteint l'âge de la majorité aux yeux de la loi, la Loi sur le divorce devrait inciter fortement les juges à laisser aux parents le soin de négocier de parent à adulte . . .

Mme Collins: Lorsque vous avez soulevé ce point tout à l'heure, je me suis dit que vous donniez peut-être un avantage aux couples divorcés.

La sénatrice Cools: Non.

[Texte]

Mrs. Collins: In the income tax, I mean. Because . . .

Senator Cools: No, no, no. What it is saying is that a parent is not being ordered to pay beyond age 18, so that any payments after that have to be negotiated privately, as father or mother to child.

Mrs. Collins: So you are not saying the payments from the spouse to the child . . .

Senator Cools: Should not be mandatory. Judges should not be . . . What I had said originally was to disempower judges from making judgments where the child is clearly no longer a child.

Mrs. Collins: I suppose that could be incorporated into this bill.

Senator Cools: That could be incorporated, yes.

Mrs. Collins: If you have any specific wording or ideas that you could pass on . . .

Senator Cools: I was deliberately avoiding using my parliamentary privilege.

Mrs. Collins: Okay.

Senator Cools: I was deliberately not doing that. I will use that in amendment form on the other side.

The Chairman: Mrs. Finestone has one more question.

Mrs. Finestone: When you are answering that, I would like you to address the impact on the child-adult and the potential for destroying his future education.

Senator Cools: Okay.

The Chairman: Thank you, Mrs. Finestone. Senator Cools, if you would not mind just popping that note to our clerk, Miss Sirpaul, she will ensure that all the members are distributed with your views on that.

Senator Cools: Okay.

The Chairman: Thank you, Mrs. Collins.

Mr. Collins: It would be my concern . . . How would you get a parent to continue to provide support to an adult child while he was continuing his education?

Senator Cools: I have done a lot of talking to parents in such positions. After a child has become an adult, you will find that if a parent can afford it and is willing he will contribute to that child. Where the dissatisfaction comes in is that there is no contact, there is no communication, there is no dialogue and there is no negotiation. That is my concern. Most parents will help with their children's university education. What I am trying to remove is the coercive element that always sits in the power of one parent over the other one. That coercive power by virtue of a court order or a potential return to litigation damages future relations.

Mrs. Collins: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mrs. Collins. Mr. Reimer, do you have one question?

[Traduction]

Mme Collins: Parce que dans la Loi de l'impôt sur le revenu . . .

La sénatrice Cools: Non, non. Le parent ne recevrait tout simplement plus l'ordre d'effectuer des paiements aux enfants qui ont atteint l'âge de 18 ans, de sorte que ces paiements feraient l'objet de négociations à titre privé entre père ou entre mère et enfant.

Mme Collins: Vous ne voulez pas dire que les paiements du conjoint à l'enfant . . .

La sénatrice Cools: Ils ne seraient plus obligatoires. Les juges ne donneraient plus l'ordre . . . Les juges n'auraient plus le pouvoir de les ordonner une fois que les enfants ne seraient clairement plus des enfants.

Mme Collins: Je suppose qu'une telle disposition pourrait être incluse dans le projet de loi.

La sénatrice Cools: Elle pourrait être incluse, en effet.

Mme Collins: Vous n'avez pas de libellé précis à proposer . . .

La sénatrice Cools: Je me retiens délibérément d'utiliser mon privilège parlementaire ici.

Mme Collins: Très bien.

La sénatrice Cools: C'est délibéré. J'entends présenter un amendement à l'autre endroit.

Le président: M^{me} Finestone a une autre question.

Mme Finestone: Lorsque vous me répondrez plus en détail, j'aimerais que vous me disiez quels pourraient être les effets sur l'enfant-adulte et sur son éducation future.

La sénatrice Cools: Très bien.

Le président: Merci, madame Finestone. Lorsque vous le ferez, sénatrice Cools, remettez vos notes au greffier, mademoiselle Sirpaul. Elle s'assurera que tous les membres du Comité les reçoivent.

La sénatrice Cools: Très bien.

Le président: Merci. Madame Collins.

Mme Collins: C'est également ma préoccupation . . . Comment pourra-t-on s'assurer que l'enfant-adulte reçoit le soutien nécessaire pour continuer son éducation?

La sénatrice Cools: J'ai parlé à beaucoup de parents qui se trouvent dans cette situation. Les parents, lorsqu'ils en ont les moyens, sont prêts à contribuer à l'éducation de leurs enfants-adultes. Là où ils sont moins enthousiastes, c'est quand il n'y a pas de communication, de dialogue ou de négociation. La plupart des parents sont prêts à contribuer à l'éducation universitaire de leurs enfants, par exemple. J'essaie simplement de mettre fin à l'obligation qui existe toujours pour un parent par rapport à l'autre. Cette obligation sous la forme d'une ordonnance du tribunal ou du retour aux poursuites peut nuire aux relations futures.

Mme Collins: Merci.

Le président: Merci, madame Collins. Vous avez une question, monsieur Reimer?

[Text]

Mr. Reimer: Thank you for your comments about the child and definition of that, thank you.

Senator Cools: I am glad about that, because this area is something we have not looked at; we have not examined it. I have much more I could say on it. I am very sensitive to the fact of time, but believe you me, you will be sparing lots of parents, lots of children. I know of a case right now of an over-18-year-old who decided the only way he could stop his mother from harassing his father was to move out and interrupt his schooling. That was the only way he could stop it.

The Chairman: Thank you, Senator Cools. We have been greatly enriched by your evidence this morning. We stand adjourned until 3.30 p.m.

[Translation]

M. Reimer: Je veux simplement vous remercier de vos observations au sujet de la notion d'enfant et de sa définition.

La sénatrice Cools: J'en suis fière, parce que c'est quelque chose que nous n'avions pas examiné jusqu'ici. J'aurais encore beaucoup à dire sur le sujet. Je sais que le temps manque, mais croyez-moi, c'est un problème pour beaucoup de parents et beaucoup d'enfants. Je connais le cas d'un jeune de 18 ans, par exemple, qui a décidé que la seule façon d'empêcher sa mère de continuer de harceler son père et de déménager est d'interrompre ses études. Il n'y avait pas d'autre issue pour lui.

Le président: Merci, sénatrice Cools. Nous avons beaucoup appris de vous ce matin. Nous reprendrons maintenant nos travaux à 15h30.

AFTERNOON SITTING

• 1539

The Chairman: I call the meeting to order. Before going on to Bill C-47, I would like to put some business before the committee, as determined by the subcommittee. I would submit to the committee the tenth report of the Subcommittee on Agenda and Procedure. The subcommittee is making its unanimous recommendation to the full committee with respect to our order of reference relating to the Access to Information Act and the Privacy Act.

We have agreed to make the following recommendation: that this committee report to the House seeking authority to retain the services of such professional, technical and clerical staff as may be required during the committee's consideration of its order of reference of Monday, November 19, 1984, relating to the Access to Information Act and the Privacy Act.

For the information of members, it is to permit our Justice committee to engage the services of two professional people, who have been interviewed, in order for them to give us a clearer direction by fall as to how the committee can best go at the Access to Information and the Privacy Act.

• 1540

Is there anyone prepared to move that motion?

Mr. Redway: I so move.

Motion agreed to

The Chairman: I would also like a motion that reasonable travelling and living expenses be paid to Professor David H. Flaherty, University of Western Ontario, who appeared before the Subcommittee on Agenda and Procedure of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs on June 20, 1985, with respect to its order of reference relating to the Access to Information Act and the Privacy Act.

Mr. Speyer: I so move.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Je déclare la séance ouverte. Avant de passer à l'étude du projet de loi C-47, j'aimerais vous entretenir des discussions qui ont eu lieu au Sous-comité. Tout d'abord, j'aimerais soumettre au Comité le 10^e rapport du Sous-comité du programme et de la procédure. Le Sous-comité soumet une recommandation unanime au comité plénier eu égard à notre ordre de renvoi portant sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Nous avons convenu de la recommandation suivante: que ce Comité obtienne de la Chambre la permission d'embaucher le personnel de bureau, ainsi que le personnel technique et professionnel dont les services seront requis pendant l'étude par le Comité de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984, sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Pour la gouverne des membres, nous voulons par cette recommandation habiliter le Comité de la justice à embaucher deux professionnels, qui ont été interviewés, pour que ces personnes nous conseillent, d'ici l'automne, quant à la meilleure façon d'aborder l'étude de la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Quelqu'un peut-il proposer la motion?

M. Redway: Je propose la motion.

La motion est adoptée

Le président: J'aimerais aussi que quelqu'un propose la motion suivante: que l'on paie, jusqu'à concurrence d'une somme raisonnable, les frais de subsistance et les frais de déplacement du professeur David H. Flaherty, de l'université de Western Ontario, qui a comparu devant le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité permanent de la justice et des questions juridiques le 20 juin 1985, conformément à son ordre de renvoi relatif à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

M. Speyer: Je propose la motion.

[Texte]

Mr. Reimer: I second the motion.

Motion agreed to

The Chairman: Thank you.

We will now resume our consideration of Bill C-47, An Act respecting divorce and corollary relief. We are on clause 2.

On clause 2—*Definitions*

The Chairman: I am very pleased to introduce the delegation from the Canadian Bar Association, headed by Mr. David Harley, the Chairman of the Legislation and Law Reform Committee of the Canadian Bar Association.

Mr. Harley, I would appreciate it if you would introduce the other members of your delegation and then proceed to whomever is going to make your submission.

I know they are not going to read their submission and therefore I am seeking unanimous consent that their brief be appended to today's minutes. Is it agreed?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Mr. Harley, you have the floor.

Mr. David Harley (Chairman, Legislation and Law Reform Committee, Canadian Bar Association): Thank you, Mr. Chairman. Normally, the senior officers of the association would be here themselves. I have come on their behalf. They are tied up with commitments. Our president had to go to the east coast, to a meeting yesterday, and he is very sorry he cannot be here. I have come as their delegate.

I would like to begin, Mr. Chairman, by introducing the members of our delegation here today: Jim Stoffman from Winnipeg, Chairperson of our National Family Law Section; David C. Day, Q.C., from St. John's, Secretary of the National Family Law Section; and Fran Kiteley, from Toronto, Vice-Chairperson of the National Family Law Section.

We also have three members from the national office of the Canadian Bar Association: Mr. Bob Diguier, Executive Director of the Canadian Bar Association; George Boris, Resource and Professional Development Director of the Canadian Bar Association; and Richard Ouellette, Senior Director, Research Services.

Mr. Chairman, the brief which is being submitted to the committee today is a brief from the Family Law Section of the Canadian Bar Association. This is one of our national sections. I would like to explain that it has not yet received the endorsement of the Canadian Bar Association, and consequently at this particular moment in time does not represent the official policy of the Canadian Bar Association. The views expressed in it are, of course, the views of our Family Law Section.

[Traduction]

M. Reimer: J'appuie la motion.

La motion est adoptée

Le président: Je vous remercie.

Nous allons maintenant continuer notre examen du projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Nous en sommes à l'article 2.

Je mets en délibération l'article 2 intitulé «Définitions».

Le président: Je suis très heureux de vous présenter la délégation de l'Association du Barreau canadien, dont le porte-parole sera M. David Harley, président du Comité de la réforme du droit de l'Association du Barreau canadien.

Monsieur Harley, nous vous serions reconnaissants de nous présenter les autres membres de votre délégation et de donner la parole, par la suite, à la personne qui fera votre déclaration.

Je sais que vous n'allez pas lire votre déclaration et je demande donc le consentement unanime pour que l'on annexe le mémoire de l'Association aux délibérations d'aujourd'hui. Les membres du Comité sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur Harley, je vous cède donc la parole.

M. David Harley (président, Comité de la réforme du droit, Association du Barreau canadien): Merci, monsieur le président. Normalement, les cadres de l'Association se seraient présentés ici en personne, mais je suis venu en leur nom, car ils avaient d'autres engagements. Notre président a dû se rendre sur la côte Est hier pour une réunion, et il est désolé de n'avoir pu venir. Je suis donc ici en qualité de délégué.

Pour commencer, monsieur le président, j'aimerais vous présenter les membres de notre délégation qui sont ici aujourd'hui: Jim Stoffman de Winnipeg, qui est le président national de notre Division du droit de la famille; M. David C. Day, C.R., de Saint-Jean, vice-secrétaire national de la Division du droit de la famille; et M^{me} Fran Kiteley, de Toronto, vice-présidente nationale de la Division du droit de la famille.

Nous sommes aussi accompagnés de trois membres du Bureau national de l'Association du Barreau canadien: M. Bob Diguier, directeur exécutif de l'Association du Barreau canadien; M. George Boris, directeur des ressources et du perfectionnement professionnel de l'Association du Barreau canadien; et M. Richard Ouellette, directeur en chef des Services de recherche.

Monsieur le président, le mémoire que nous soumettons aujourd'hui au Comité provient de la Division du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien. Cette division est l'une de nos divisions nationales. J'aimerais préciser que le mémoire n'a pas encore reçu l'aval de l'Association du Barreau canadien, et qu'en conséquence, il ne peut prétendre exprimer la politique officielle de l'Association du Barreau canadien à l'heure actuelle. Le point de vue qui y est exprimé est, bien sûr, le point de vue de la Division du droit de la famille.

[Text]

• 1545

To just explain briefly about my committee and our role, our role is to receive briefs which have been prepared by the various committees and sections of the Canadian Bar Association, to review them and to report to the national executive with respect to our comments, recommending that the report receive the adoption as official CBA policy or in some cases, not so recommending. In this case, we have met as a committee—we met last week—we have reviewed the report, and as a committee we are very favourably impressed with the report. We had some concerns in the area on Part II, but subject to those concerns, we were, as I said, very favourably impressed.

I have spoken briefly to our president, Mr. Thompson, to pass on to him verbally the comments of my committee. He assures me that this very important matter will be considered by the table officers, the senior officers of our association, at the earliest possible opportunity, which is likely to be at the next meeting of the national executive. At that time, they will consider the adoption of this report.

Mr. Chairman, those are my brief introductory remarks. With your permission, I would like to call upon Mr. Stoffman, Chairman of the Family Law Section, to present the report to the committee today.

The Chairman: Thank you, Mr. Harley. Mr. Stoffman, you have the floor.

Mr. Jim Stoffman (Chairman, National Family Law Section, Canadian Bar Association): Thank you, Mr. Chairman. We wish to thank the committee for allowing us to appear here today to present our thoughts and express our comments on the bills which we feel are fundamentally progressive and address a number of the plaguing problems in the realm of domestic relations. We do not believe Bills C-47 and C-48 are a panacea for every concern voiced by every organization, group or individual, but we feel with appropriate amendments it allows the social pendulum to come to rest as close to the centre line as is possible, given these times. We feel that incorporating our recommendations will allow the bills to be more widely understood and accepted by members of the general public, the legal profession and the judiciary. In our opinion, they will avoid the needless, unproductive, costly litigation that often leaves people emotionally bankrupt; and with the appropriate amendments we feel that they will allow for the implementation of laws which recognize and strive for ideals, but present themselves in a manageable and practical fashion.

We also want to express our gratitude to the government for partially funding the three-day workshop held last week in Toronto, in which virtually every province, in some fashion or another, was represented by its provincial family law subsection chairperson and the executive of the Family Law Section. It was that workshop which ultimately brought forward the brief that is here today. Due to time constraints, there are a number of typographical or grammatical errors in the brief for which we—particularly as lawyers—beg your indulgence; but

[Translation]

Une brève explication sur mon comité: son rôle est de prendre connaissance des mémoires qui ont été régigés par les divers comités et sections de l'Association du barreau canadien, de les étudier et de transmettre nos observations à l'exécutif national en recommandant que le rapport soit adopté comme politique officielle de l'Association du barreau canadien. Dans le cas qui nous intéresse, nous avons siégé en comité la semaine dernière et avons étudié le rapport qui a fait une excellente impression sur le comité. Le chapitre II a suscité quelques appréhensions, mais sous réserve de celles-ci l'impression d'ensemble a été excellente.

Je me suis brièvement entretenu avec M. Thompson, notre président, et lui ai transmis oralement les observations de mon comité. Il m'assure que cette question d'importance primordiale sera mise à l'étude dans les plus brefs délais par nos experts, les membres les plus anciens de notre association, probablement lors de la prochaine réunion de l'exécutif national, et que l'adoption de ce rapport sera proposée à ce moment-là.

Monsieur le président, voici les brèves observations que je voulais faire en guise d'introduction. Avec votre autorisation, je me propose de donner la parole à M. Stoffman, président de la Section sur le droit de la famille, qui va présenter aujourd'hui le rapport au Comité.

Le président: Je vous remercie, monsieur Harley. Monsieur Stoffman, vous avez la parole.

M. Jim Stoffman (président de la Section nationale sur le droit de la famille, Association du barreau canadien): Je vous remercie, monsieur le président. Nous remercions le Comité de nous permettre de comparaître aujourd'hui pour vous exposer nos réflexions sur les projets de loi qui nous paraissent, pour l'essentiel, progressistes, et pour nous pencher sur un certain nombre des problèmes qui affligent les relations familiales. Les projets de loi C-47 et C-48 ne sont pas, à nos yeux, une panacée à tous les maux dénoncés par tous les groupes, organisations et particuliers, mais nous pensons que, si on leur apporte certaines modifications, ils permettraient de créer un équilibre social optimal, compte tenu de notre époque. À notre avis, l'inclusion de nos recommandations vaudrait à ces projets de loi une audience plus vaste, et ils seraient ainsi mieux compris du grand public ainsi que des spécialistes du droit. Ces projets de loi obviendraient, d'après nous, à la nécessité de litiges superflus, vains et coûteux qui souvent mettent les protagonistes sur le flanc. Ces amendements permettront l'application de lois qui, tout en visant à l'idéal, permettent de s'accommoder de la réalité et de s'y adapter.

Nous voulons également exprimer notre reconnaissance au gouvernement pour la subvention partielle qu'il a accordée au colloque qui s'est tenu la semaine dernière pendant trois jours à Toronto, colloque auquel presque chaque province était représentée d'une façon ou d'une autre par le président provincial de la sous-section sur le droit de la famille et par l'exécutif de la Section sur le droit de la famille. C'est de ce colloque qu'est issu le mémoire que je vous présente aujourd'hui. Nous n'avons pas eu suffisamment de temps pour

[Texte]

we thought it would be more important to at least convey our thoughts on the bills than to leave our voice unheard.

If it pleases the committee, what I propose to do is very briefly highlight some of our more major issues addressed in the brief, and then allow one or more of Miss Kiteley, Mr. Day or myself to respond to the the questions which I am sure some gentlemen will have.

On pages 3 and 4 of the brief, the first concern is in relation to clause 3 of the bill which deals with the jurisdiction of a court to grant a divorce proceeding. Our submission is that you should also allow relief for those couples where neither spouse has been habitually resident in any particular province for a period of year, but has been habitually resident in the country for a year. In that case, the federal court would be the court to entertain the proceedings.

• 1550

Similarly, on page 4 you will note we urge the passing of rules that would provide for automatic discontinuance of divorce proceedings where documents, for one reason or another are filed in court but the petitioner refuses to effect service and/or proceed with the divorce. That causes undue hardship and expense when the initiation of proceedings was for little purpose other than to prevent the spouse from obtaining relief. Some provinces do not at this time have rules deeming divorces to be automatically discontinued where they are not served within a certain time or where they are not proceeded with. Counsel is required to be engaged in other provinces and a motion is brought before the court to have those proceedings dismissed for want of prosecution.

Clause 5, the variation proceedings, is dealt with on pages 4 and 5 of our brief. We submit respectfully to you that the bill does not go far enough to allow for variation proceedings in most of the appropriate circumstances. Whereas the bill proposes that a variation proceeding be permitted to take place in a court if either former spouse is habitually resident in a province or where both spouses accept the jurisdiction, we suggest the addition of two new provisions; namely, that the court which granted a divorce to either spouse also have the right to hear that variation proceeding, and the other, appearing as subclause (d) on page 5 of our brief, where either former spouse is habitually resident in the province at the commencement of the proceeding, unless the court determines on the balance of convenience that the province is inappropriate for the exercise therein of such jurisdiction.

In relation to clause 8 of the bill, our comments appear on page 7 of the brief. We are unclear as to what the words "determination of the divorce proceeding" mean and suggest

[Traduction]

éliminer de ce mémoire un certain nombre d'erreurs grammaticales ou typographiques, pour lesquelles, en tant que juristes, nous demandons votre indulgence, mais nous avons jugé préférable, plutôt que de garder le silence, de vous faire connaître nos réflexions sur les projets de loi.

Si le Comité y consent, je propose de m'attacher plus particulièrement à certaines des grandes questions traitées dans le mémoire. Nous pourrions ensuite, M^{me} Kiteley, M. Day ou moi-même, répondre aux questions que certains d'entre vous voudront certainement nous poser.

La première question abordée dans notre mémoire, aux pages 3 et 4, porte sur l'article 3 du projet de loi qui traite du problème de la compétence du tribunal pour instruire l'affaire et en décider. Il conviendrait également, à notre avis, de prendre en considération les couples dont aucun des conjoints n'a été résident d'une province en particulier pendant une période de un an mais a résidé dans le pays pendant une année. Dans ce cas, la cour fédérale devrait être compétente pour instruire l'affaire.

Vous constaterez également qu'à la page 4, nous préconisons l'adoption de règles qui interrompraient automatiquement l'action en divorce engagée dans les cas où les documents sont déposés au tribunal pour une raison ou une autre, mais lorsque le demandeur refuse de signifier les documents et de poursuivre l'affaire. Lorsque des poursuites ont été entamées sans autre objectif que d'empêcher le conjoint d'obtenir réparation, cela entraîne des difficultés et des dépenses inutiles. Dans certaines provinces il n'existe pas, à l'heure actuelle, de règles de désistement automatiques d'instance dans le cas où la demande en divorce n'est pas signifiée dans un certain délai ou lorsque l'instance en divorce n'est pas maintenue. Une nouvelle action doit être engagée dans d'autres provinces et la cour est saisie d'une motion de classement de l'affaire pour abandon.

Nous avons abordé aux pages 4 et 5 de notre mémoire la discussion de l'article 5, à savoir la compétence dans le cas d'une action en modification. Nous vous faisons respectueusement remarquer que le projet de loi ne va pas suffisamment loin pour autoriser une action en modification dans la plupart des circonstances ordinaires. Aux termes du projet de loi, une action en modification est autorisée dans un tribunal si l'un ou l'autre des anciens conjoints réside habituellement dans une province ou lorsque les deux conjoints reconnaissent la juridiction, mais nous proposons d'ajouter deux nouvelles dispositions: la première c'est que le tribunal qui a prononcé le divorce doit également avoir le droit d'instruire l'action en modification et la seconde, qui constitue l'alinéa d) à la page 5 de notre mémoire, c'est que cette action peut être intentée devant le tribunal du ressort dans lequel l'un ou l'autre des anciens conjoints réside habituellement lorsque l'action est intentée, à moins que ce tribunal ne décide, en pesant le pour et le contre, qu'il ne devrait pas avoir compétence en la matière.

Nos observations sur l'article 8 du projet de loi figurent à la page 7 de notre mémoire. Le sens des mots «avant le prononcé de la décision sur l'action en divorce» ne nous apparaît pas tout

[Text]

that perhaps that can be clarified. That is, does the year have to be fully expired at the time of the first day of trial or at the conclusion of the trial? Does "determination" mean the date when judgment is pronounced by the court or when judgment is entered? We would like some definition of that.

Insofar as clause 9 is concerned, on page 8 of our brief is a corresponding note relating to the use of mediators. Our position is that above all else, mediation must be voluntary.

In so far as bars to divorce are concerned, which is referred to in the bill under clause 11, we offer these comments. We feel that the right to refuse the decree of divorce should also give the court a right to postpone the granting of the decree of divorce rather than forcing the couples to reinstitute proceedings where appropriate arrangements have not been made for support or where it would prejudicially affect the making of reasonable arrangements for the support of the children. We have added that the court should also have the power to refuse or withhold the granting of the decree of divorce if it would prejudicially affect the making of reasonable arrangements, not only for children but also for spouses, and also to withhold that right for a period of time and pending compliance of certain terms set forth by a court.

Also, the bill in that regard refers to the right of the court to refuse to grant the decree only in circumstances where a divorce is petitioned on the evidentiary standard of separation. If the breakdown of marriage is evidenced by cruelty or adultery, under the proposed bill a judge would not have the right to withhold or refuse the granting of the divorce. We do not understand the reason for that and urge that, if the court is to have the power to withhold or refuse the granting of a decree of divorce because it would prejudicially affect the reasonable arrangements for support of spouses or children, it should be available in all circumstances, not just based on marriage separation.

• 1555

In so far as paragraph 11(1)(b) and subclause 11(2) are concerned, we find they are somewhat confusing and at least irreconcilable to us. Where in paragraph 11(1)(b) it states:

where a divorce is sought in circumstances described in paragraph 8(2)(b), to satisfy itself that there has been no condonation or connivance on the part of the spouse bringing the proceeding, and to dismiss the application for a divorce if that spouse has condoned or connived at the act or conduct complained of unless, in the opinion of the court, the public interest would be better served by granting the divorce.

The next subclause to that says:

11(2) Any act or conduct that has been condoned is not capable of being revived so as to constitute a circumstance described in paragraph 8(2)(b).

[Translation]

à fait clairement et nous pensons qu'il gagnerait à être précisé. Est-ce qu'il faut que ce soit une année entière le premier jour de la comparution devant le tribunal ou le dernier jour du procès? Le mot «prononcé» renvoie-t-il à la date où le jugement est prononcé par le tribunal ou à celle où le jugement est enregistré. Nous aimerions plus de précision sur ce point.

En ce qui concerne l'article 9, nous avons fait à la page 8 de notre mémoire une observation concernant l'usage de médiateurs, du fait qu'à nos yeux, toute médiation doit, par essence, être volontaire.

En ce qui concerne le refus de prononcer le divorce, prévu à l'article 11 du projet de loi, nous voudrions faire les observations suivantes. Le droit de refuser de prononcer le divorce devrait également donner au tribunal le droit de reporter l'ordonnance de divorce plutôt que d'obliger les couples à engager une nouvelle action lorsque des dispositions appropriées n'ont pas été prises pour les aliments ou lorsqu'elle serait préjudiciable à la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants. Nous avons ajouté que le tribunal devrait également pouvoir refuser ou retarder l'ordonnance de divorce dans le cas où celle-ci serait préjudiciable à la conclusion d'arrangements raisonnables non seulement pour les enfants, mais également pour les conjoints, et pouvoir également refuser ce droit pendant une certaine période et en attendant l'exécution de certaines conditions imposées par un tribunal.

Le projet de loi parle également du droit du tribunal de refuser seulement de prononcer le divorce dans les circonstances où il y a demande de divorce sur preuve de séparation. Si l'échec du mariage se traduit par la cruauté ou par l'adultère, le projet de loi actuel ne donne pas au juge le droit de refuser ou de retarder le prononcé du divorce. Nous ne voyons pas de justification à cette mesure et demandons que, si le tribunal peut refuser ou retarder le prononcé du divorce parce que ce dernier serait préjudiciable à la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants ou des conjoints, il devrait avoir ce droit en toutes circonstances et il ne devrait pas pouvoir l'exercer uniquement en cas de séparation.

En ce qui concerne l'alinéa 11(1)(b) et le paragraphe 11(2), ils nous paraissent manquer de clarté et, à nos yeux tout au moins, incompatibles. Il est en effet dit à l'alinéa 11(1)(b):

de s'assurer, dans le cas où la demande est fondée sur l'alinéa 8(2)(b), qu'il n'y a pas eu de pardon ou de connivence de la part de l'époux demandeur et de rejeter la demande en cas de pardon ou de connivence de sa part à l'égard de l'acte ou du comportement reprochés, sauf si elle estime que prononcer le divorce servirait mieux l'intérêt public.

Et il est dit, au paragraphe suivant:

l'acte ou le comportement qui ont fait l'objet d'un pardon ne peuvent être invoqués à nouveau comme éléments constitutifs d'un cas visé à l'alinéa 8(2)(b).

[Texte]

We are left with really not knowing if adultery that is condoned cannot be revived, or whether or not you can proceed under 11(1)(b) and ask the judge... Even though there is a specific provision saying it cannot be revived, nonetheless the judge can revive that ground and allow the divorce to proceed.

Paragraph 12(2)(a) is a provision in the bill that allows for the period of 30 days to be abridged based on public interest. Our submission is that public interest should not be the governing test, but rather special circumstances of the parties.

As far as clause 15 is concerned, our comments generally appear on pages 12 through 15. We are suggesting that subclause 15(3) be redrafted to allow the court to order security for interim support orders, and not just final orders of support. Under subclause 15(5), we are proposing that evidence of conduct be considered, but should only be received when relevant to the entitlement or quantum of support. In that regard, subclause 15(5) would require the deletion of the words: "but shall not take into consideration any misconduct of a spouse in relation to the marriage".

We feel as well that objectives of the court orders, which have been attempted to be codified in some fashion under the bill, ought to be deleted, as there has been considerable jurisprudence over the 17 years in which the Divorce Act has been around, which provides, in our submission, reasonable guidelines and reasonable certainty to the litigants and their advisers. We feel the criteria in the existing act are generally understood and should be retained.

Mr. Speyer: What did you say with respect to subclause 5? What did you want taken out in subclause 5?

Mr. Stoffman: In subclause 15(5) we are proposing that the words "but shall not take into consideration any misconduct of a spouse in relation to the marriage" be taken out. We are proposing to put in a provision that indicates that evidence of conduct can be considered, but should only be received when relevant to the entitlement or quantum of support. That is at the bottom of page 12 of our brief.

We are suggesting that the objectives under subclause 16(6) be deleted entirely for the purposes that I have mentioned already, but offer an alternative if it does not please the government to do so—mainly, that if you are going to proceed with objectives, there should be an additional one, which reads that each spouse has an obligation to provide support for himself or herself to the extent that he or she is capable of doing so. The wording appears on page 14 of our brief.

Additionally, under clause 15 we would think it advisable that there be the right in the court specifically to make an order binding upon the estate of the payer.

[Traduction]

Nous ne savons pas au juste si l'adultère qui est pardonné peut être de nouveau invoqué, ni s'il est possible ou non de demander de nouveau le divorce aux termes de l'alinéa 11(1)b) en demandant au juge... Bien qu'il existe une disposition spécifique précisant que la demande de divorce ne peut être reprise après le pardon, le juge peut reprendre ce motif et permettre à l'instance en divorce de suivre son cours.

L'alinéa 12(2)a) est une disposition d'après laquelle la période de 30 jours nécessaire pour la prise d'effet du divorce peut être écourtée si l'intérêt public l'exige. L'intérêt public ne devrait pas, à notre avis, être la condition déterminante; seules devraient l'être des circonstances particulières propres aux parties.

Nos observations sur l'article 15 figurent aux pages 12 à 15 de notre mémoire. Nous proposons que le paragraphe 15(3) soit remanié pour permettre au tribunal de demander des garanties pour les ordonnances de pension alimentaire provisoire, et pas seulement les ordonnances définitives. Dans le paragraphe 15(5), nous proposons que l'on entende les témoignages sur le comportement des époux, mais que l'on en tienne compte uniquement pour le droit à la pension alimentaire ou l'importance de celle-ci. À cet égard, il conviendrait de supprimer du paragraphe 15(5) les mots suivants: «à l'exclusion de toute faute commise par l'un d'eux relativement au mariage».

Nous pensons également que les objectifs des ordonnances du tribunal, que l'on a essayé de codifier d'une certaine façon dans le projet de loi, devraient être supprimés, car dans les 17 ans d'existence de la Loi sur le divorce, une jurisprudence considérable s'est accumulée, qui fournit, à notre avis, des directives et une certitude raisonnables aux personnes en litige et à leurs conseillers. Les critères de la loi actuelle sont, à notre avis, généralement compris et devraient être maintenus.

M. Speyer: Que disiez-vous à propos du paragraphe 5? Qu'est-ce que vous voudriez y voir supprimé?

M. Stoffman: Nous proposons que soient retirés du paragraphe 15(5) les mots «à l'exclusion de toute faute commise par l'un d'eux relativement au mariage». Nous proposons d'y mettre une disposition d'après laquelle des témoignages sur la conduite pourront être entendus, mais qu'il ne devrait en être tenu compte que pour le droit à une pension alimentaire ou pour établir l'importance de cette dernière. Vous trouverez mention de ceci au bas de la page 12 de notre mémoire.

Nous proposons de supprimer les objectifs du paragraphe 16(6) pour les raisons déjà mentionnées, mais si le gouvernement s'y refuse, nous proposons une autre possibilité, à savoir que si vous insistez sur les objectifs, il devrait y en avoir un autre d'après lequel chaque conjoint a l'obligation d'assurer ses propres besoins dans la mesure où il ou elle en est capable. Le texte proposé figure à la page 14 de notre mémoire.

En outre, nous voudrions que l'article 15 contienne une clause aux termes de laquelle le tribunal a le droit spécifique de rendre une ordonnance exécutoire sur la masse des biens du payeur.

[Text]

• 1600

Under clause 16, dealing with the general custody provisions, we feel that subclause 16.(3) should be redrafted so as not to allow a court to make an order of custody to anyone other than the parents and that the specific wording should be:

The court may make an order under this section granting custody of any or all children of the marriage to either one or both spouses.

Additionally, we urge that an additional provision be added indicating:

Nothing in this Act restricts the *parens patriae* jurisdiction of the court.

We feel to a certain extent that there should be added—and this does not appear in the brief itself—a provision similar to that which exists under provincial legislation in Ontario and Manitoba. It reads along the following lines: that unless the court otherwise orders, the non-custodial parent retains the same right as the parent granted custody to receive school, medical, psychological, dental and all other information affecting the child.

We are proposing that, in so far as any test of custody is concerned, the only test that be considered is the best interest of the child and that, in subclause 16.(5), the words “of the marriage as determined by reference to the condition, means, needs and other circumstances of the child” be deleted and in subclause 16.(6), the words “as is appropriate in the circumstance” be deleted. We feel this may somehow or in some way or another be interpreted as encroaching upon the test regarding the best interest of the child which, as I have indicated, we feel strongly should be the sole consideration in dealing with children.

Turning to clauses 17 and following, we feel the act does not clearly provide for mechanisms to achieve some finality as it relates to spousal support. We feel it is desirable not only to avoid a multiplicity of proceedings but also to ensure some certainty for the parties after divorce in planning their future.

We feel strongly that the bill should be redrafted to prevent the variation of lump-sum orders or time-limited orders. In so far as time-limited orders are concerned, in our opinion there seems to be a need for some clarification so that it is clear the right to vary a time-limited order exists during the time of the currency of the conditions but that the action itself must not necessarily be fully determined by the time that condition or time approaches.

A new provision that we urge is contained on page 19 of our brief. It is basically as a result of a number of superior court and/or appellate decisions in a number of provinces which, in the submission of the members of the Family Law Section, have unduly interfered with the private rights of citizens to

[Translation]

Quant à l'article 16, portant sur les ordonnances de garde, nous sommes d'avis que l'alinéa 16(3) devrait être modifié afin de ne pas permettre à un tribunal de rendre une ordonnance en faveur d'autres personnes que les parents; le libellé devrait être celui-ci:

La juridiction peut rendre une ordonnance prévoyant la garde des enfants à charge par l'un ou l'autre des époux.

En outre, nous insistons pour qu'une disposition supplémentaire soit ajoutée précisant ce qui suit:

Aucune disposition de cette loi ne restreint la juridiction *parens patriae* du tribunal.

Nous croyons dans une certaine mesure qu'on devrait ajouter—et cela ne fait pas partie de notre mémoire—une disposition semblable à celle en vigueur en Ontario et au Manitoba. Cette disposition dit à peu près ceci: À moins que le tribunal n'en ordonne autrement, le parent qui n'a pas obtenu la garde conserve les mêmes droits que le parent qui a obtenu la garde, relativement à l'obtention de renseignements sur le rendement scolaire, le dossier médical, psychologique et dentaire, de même que toute autre information relative à l'enfant.

Quant aux critères relatifs à l'ordonnance de garde, nous proposons que le seul critère retenu soit l'intérêt de l'enfant et que, au paragraphe 16.(5), les mots «à charge, défini en fonction de sa situation, de ses ressources et de ses besoins, ainsi que des autres circonstances où il se trouve», soient rayés, tout comme au paragraphe 16(6), les mots «compte tenu des circonstances». À notre avis cette disposition pourrait être, d'une manière ou d'une autre, interprétée comme ayant un effet sur les critères relatifs à l'intérêt de l'enfant qui, comme nous l'avons déjà dit, devrait être le seul critère dont on tiendrait compte.

Passons maintenant aux articles 17 et suivants. À notre avis, la loi n'établit pas les mécanismes nécessaires pour en venir à une décision définitive relativement aux ordonnances alimentaires. Nous croyons qu'il est souhaitable non seulement d'éviter une multiplicité de procédures mais également d'assurer une certaine sécurité afin que les parties puissent planifier leur avenir après le divorce.

Nous croyons fermement que le projet de loi devrait être réécrit pour éviter la modification des ordonnances prévoyant un versement forfaitaire ou des ordonnances de durée limitée. En ce qui a trait aux ordonnances de durée limitée, il semble nécessaire d'apporter d'autres précisions afin qu'il soit très clair que le droit de modifier une ordonnance de durée limitée existe pendant que les conditions de l'ordonnance sont en vigueur, mais qu'il n'est pas nécessaire de déterminer précisément l'action avant la réalisation de la condition ou la fin de la période.

Nous insistons fortement pour l'adoption d'une nouvelle disposition qu'on retrouve à la page 19 de notre mémoire. Elle découle principalement d'un certain nombre de décisions de la Cour supérieure ou de la Cour d'appel dans plusieurs provinces qui, de l'avis des membres de la section sur le droit de la

[Texte]

contract one with the other freely. To that extent, we urge a provision to read:

In any proceeding involving spousal support, including a divorce proceeding, a variation proceeding, or a corollary relief proceeding, a court may, in addition to any other order, on application by either one or both spouses, order that either one or both spouses be prohibited from bringing any proceedings for spousal support.

In so far as variation proceedings are concerned, which is generally covered in clause 17 and appears on page 20 of our brief, we feel that a condition precedent to variation proceedings should be a material change in circumstances. It should not be just one consideration of the court. Accordingly, we recommend subclauses 17.(1) and (3) be redrafted. There are some typographical errors for which I believe an errata sheet has been prepared and circulated. It should now read:

Where there is any material change in the condition, means, needs and other circumstances of each former spouse and of any child of the marriage for whom support is or was sought occurring since the making of the support order or the last variation order made in respect of that order, as the case may be . . .

• 1605

In so far as clauses 18 and 19 concerned those are the provisional orders, the REMO of all of the representatives of the province who carry forward not only their personal views but were mandated by their subsections. There was not one voice of optimism. There was not one person who voiced any expectation that anything contained in those provisions would in reality come about. Personally, and in more than a decade of almost exclusively family law practice, I have never had one that has worked out under REMO. I know Mr. Day expresses the same concern after 17 years of practice, and Miss Day, after many years of practice, also voices the same concern. It is wrought with red tape and delays and just does not work. So REMO, in our submission, is something that ought not to appear in the Divorce Act.

In relation to the Family Orders Enforcements Assistance Act, we have basically three points. We certainly agree in principle that the new legislation in and of itself is a good thing. There must be some transprovincial power, some authority. We feel the potential abuse and invasion of privacy is far offset by the greater benefit of having support and custody orders enforced in this country. We believe strongly that access to all federal information banks should be provided for the purposes of enforcing family orders and custody orders.

We do not believe one should have to go to the provincial bank in order to seek out that information, knowing or reasonably believing it will be of no use or benefit when the spouse has taken off in an airplane with the children and you

[Traduction]

famille, ont eu un effet nocif sur le droit des citoyens à communiquer librement l'un avec l'autre. Pour cette raison, nous insistons sur l'adoption de la disposition suivante:

Dans toute action portant sur une ordonnance alimentaire, y compris une action en divorce, une action en modification ou une action en mesure accessoire, un tribunal peut, en plus de toute autre ordonnance, sur demande de l'un ou l'autre des époux, ordonner que l'un ou l'autre des époux soit empêché d'entamer une action en vue d'obtenir une ordonnance alimentaire.

Quant aux actions en mesures accessoires, que l'on retrouve à l'article 17 et qui fait l'objet de la page 20 de notre mémoire, nous sommes d'avis que toute action de cette nature devrait être fondée sur un changement appréciable dans la situation. Ce ne devrait pas être seulement un des éléments pris en considération par le tribunal. Par conséquent, nous recommandons que les paragraphes 17(1) et 17(3) soient réécrits. Il y a des erreurs typographiques et je crois qu'une feuille de correction a été préparée et distribuée. Le nouveau libellé est le suivant:

Lorsqu'il y a des changements appréciables survenus dans la situation, les ressources et les besoins de chacun des ex-époux et de tout enfant à charge pour qui des aliments sont ou ont été demandés, ainsi que des autres circonstances où il se trouve, depuis le prononcé de l'ordonnance alimentaire ou la dernière ordonnance modificative de celle-ci.

En ce qui concerne les articles 18 et 19, ils ont trait aux ordonnances conditionnelles, les REMO. Aucun des représentants des provinces, appelés non seulement à faire connaître leurs vues personnelles, mais également mandatés par leur sous-section, ne s'est montré optimiste. Personne n'a affirmé s'attendre à ce que ces dispositions soient applicables. Je sais que personnellement, après avoir pratiqué presque exclusivement le droit familial pendant plus d'une décennie, je n'ai jamais eu connaissance d'un cas qui ait été réglé en vertu des REMO. M. Day, qui compte plus de 17 ans de pratique, et M^{lle} Day, après plusieurs années de pratique, sont du même avis. C'est une procédure trop compliquée et trop longue qui est inapplicable dans la pratique. A notre avis, donc, les REMO ne devraient se retrouver dans la Loi sur le divorce.

Maintenant, en ce qui concerne la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, nous faisons valoir trois points essentiels. Nous sommes d'accord sur son principe même. Nous pensons qu'elle peut être utile. Il doit y avoir une autorité qui puisse s'exercer dans toutes les provinces. Nous sommes d'avis que les risques d'abus et d'intrusion dans la vie privée sont largement compensés par les avantages inhérents à une meilleure application des ordonnances alimentaires et de garde au pays. Nous recommandons fermement le libre accès à toutes les banques d'information fédérales aux fins de l'application des ordonnances alimentaires et de garde.

Nous estimons qu'il ne devrait pas être nécessaire d'abord de passer par une banque d'information provinciale afin d'obtenir l'information lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire que c'est inutile puisque le conjoint a quitté la province avec les

[Text]

are burdened with these unconscionable delays. We feel the right should exist to take proceedings immediately to search the federal information banks.

We feel in certain circumstances the information should be released to spouses subject to appropriate filtering systems, appropriate safeguards. We feel, with the exception of guaranteed income supplement payments, the list of so-called garnishable moneys that appears on page 12 of the information paper published by the government in May of 1985 should be expanded to include moneys from Canada Manpower Training, federal research grants, dividends from federal Crown corporations, Canada Student Grants, lottery winnings, Indian Affairs payments, Department of National Defence payments and federal Unemployment Insurance.

We would be pleased to answer any questions at this point.

The Chairman: Thank you ever so much, Mr. Stoffman and Mr. Harley, for your excellent presentation. I must say the committee is pleased to get information from practitioners on the specifics of the legislation. There is always a lot of evidence on philosophy and all of that, but it is nice to get some specifics on wordings. We, therefore, certainly appreciate the time and effort you and your CBA members have taken.

We will go straight into questioning. Mrs. Finestone, 15 minutes.

Mrs. Finestone: I am going to start with Bill C-48 first and then will come back.

First of all, I am very pleased you are here with us and that we will have the benefit of your wide experience from across this land to help us take a look at a very important aspect of life in this country. It is unfortunate we have to suffer the numbers of divorces we do.

Did you at any point take a look at having a national enforcement agency that would have a greater role? Did that take up part of your discussions?

Mr. David Day, Q.C. (Secretary, National Family Law Section, Canadian Bar Association): During our discussions we came to the conclusion that it was a *fait accompli*; that enforcement would be left to the provinces; that enforcement is a provincial matter; and that the approach which would be taken would be to establish provincial enforcement services, both in respect to support and custody matters. Although it might be desirable to have a national enforcement service, from a practical viewpoint we were concerned, among other things, about the amount of time which would be required to set it up, and thereafter the additional time required to obtain the co-operation of all of the provinces and territories for input into the information services they would have to provide. As things presently stand, the proposal is to have provincial enforcement services if it has the cooperation of the provinces; and there appears to be wide, general support for that concept.

[Translation]

enfants. C'est une procédure qui entraîne des délais injustifiables. Il devrait être possible de s'adresser directement aux banques d'information fédérales.

Dans certaines circonstances l'information devrait être livrée au conjoint avec un système de filtrage et de garanties appropriés. Sauf pour ce qui est des versements au titre du supplément de revenu garanti, la liste des versements pouvant faire l'objet de saisie-arrêt, qui figure à la page 12 du document d'information du gouvernement du Canada publié en mai 1985, devrait inclure les versements au titre du programme de formation de la main d'oeuvre, les subventions de recherche fédérales, les dividendes des sociétés fédérales de la Couronne, les subventions fédérales aux étudiants, les gains à la loterie, les versements du ministère des Affaires indiennes, les versements du ministère de la Défense nationale et les versements au titre de l'assurance-chômage.

Nous nous ferons maintenant un plaisir de répondre aux questions.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Stoffman et monsieur Harley. Le comité est heureux de recevoir les vues détaillées d'avocats pratiquants. Il y a toujours beaucoup à dire au sujet des grands thèmes d'une Loi, mais il est bon de s'attaquer à des dispositions précises. Nous sommes reconnaissants aux membres de l'association du barreau canadien d'avoir consacré leur temps et leurs efforts à cette tâche.

Nous allons tout de suite passer aux questions. C'est à madame Finestone, d'abord, pour 15 minutes.

Mme Finestone: Je vais commencer par le projet de Loi C-48, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

Je voudrais d'abord vous dire que nous sommes très heureux que vous ayez pu nous faire part de votre vaste expérience sur un sujet aussi important. Nous avons malheureusement à déplorer un grand nombre de divorces.

Lors de vos discussions, avez-vous envisagé la possibilité de créer un organisme national d'application doté d'un plus grand rôle?

M. David Day, c.r. (secrétaire national, section du droit de la famille, Association du Barreau canadien): Lors de nos discussions, nous avons considéré comme un fait accompli que la question de l'application soit laissée aux provinces, soit considérée comme un champ de compétence provinciale. Nous sommes partis du principe que l'approche consisterait à établir des services provinciaux d'application, tant au niveau du soutien que de la garde. Même s'il peut paraître souhaitable d'instituer un service national chargé de veiller à ce que les pensions alimentaires soient versées, d'un point de vue pratique, cela risque d'exiger beaucoup de temps et ensuite il faudra encore obtenir la coopération des provinces et territoires qui devraient fournir les renseignements nécessaires. Nous proposons donc de mettre sur pied des services provinciaux, idée qui semble approuvée par tout le monde.

[Texte]

[Traduction]

• 1610

My own feeling is that, because enforcement is essentially a provincial matter and because more than half the orders likely to be subject to enforcement are made under provincial legislation, enforcement would be left to the provinces to organize.

Mrs. Finestone: My concern actually was the potential for additional conflict when it is women, for the most part, who require the nature of that service. If you have it registered through a central government enforcement agency, you take it out of the hands of the women, in particular—or the men, as the case may be. You do not have to hire lawyers, get into such a cumbersome situation and have the confrontational aspect in an ongoing, aggravating kind of way.

It is my view that we have the constitutional right to legislate in the area of enforcement because divorce is a federal matter. That was one of my major concerns, but I can understand your addressing it in that way and I appreciate . . . unless you have something to add, I will move on to something else.

Mr. Day: I think it is because of the fact that this particular Bill C-48 involves enforcement of a large number of provincial orders that we were concerned about the question—the constitutionality, perhaps, of attempting to legislate federally, a federal enforcement service. I would add only the fact that we are as concerned as you are about the expense incurred by our clients in attempting to enforce orders; and at least in concept a national enforcement service found wide general support amongst the practitioners we have spoken with.

Mrs. Finestone: Thank you very much.

I also was concerned about the time delay and the length of time we have, which is inherent behind the procedure that has been laid out. I am glad to hear that at least you did find favour with the idea, but felt that perhaps it was not applicable. Is that what you are saying?

Mr. Day: Yes, it is.

Mrs. Finestone: Fine, thank you.

I would like to deal with proposed sections 8 and 11.

I think I will ask you a question on proposed section 2 and your definition. I think, right at the very beginning of your brief, you discussed the child and the definition of the child. Am I correct?

Could you give me some idea of how you define a child? I think we had before us this morning a witness who brought to our attention something that has been of ongoing concern to a number of us in this committee. It relates to "who is a child and to what point is a child to be covered".

Is he still a child as he goes through his secondary, post-secondary, Masters, Doctoral—how many doctoral degrees? At what point is the partner, who is supporting that child through the spouse, to consider him a child when he may well be an adult?

I have a son who is just graduating with a second doctoral degree at 30. If we had been separated or divorced, would my

Vu que l'application de la loi est de compétence provinciale et que sans doute plus de la moitié des ordonnances de paiement sont faites en application de lois provinciales, je pense qu'il est préférable de laisser aux provinces le soin de veiller à ce que la loi soit appliquée.

Mme Finestone: Les conflits risquent de se multiplier du fait que, dans la plupart des cas, ce sont les femmes qui auront recours à ce service. Si cette tâche était confiée à un organisme central, les intéressés ne seraient plus obligés d'engager des avocats et d'entamer une procédure hautement conflictuelle.

J'ai l'impression qu'au plan constitutionnel nous serions parfaitement habilités à légiférer en matière de paiements de pensions alimentaires, vu que le divorce est de ressort fédéral. Néanmoins, je comprends votre point de vue et à moins que vous ayez quelque chose à ajouter à ce sujet, je voudrais passer à une autre question.

M. Day: Le Bill C-48 portant sur l'application d'un nombre important de décrets provinciaux, je pense que la constitution d'un service fédéral pour le respect des pensions alimentaires permettra d'éviter des problèmes au plan constitutionnel. Les dépenses que nos clients devront engager pour obtenir le paiement de pensions alimentaires est bien entendu un problème; le principe même d'un service national pour contrôler le versement des pensions alimentaires a en général recueilli l'adhésion des professionnels.

Mme Finestone: Merci.

Le temps dont nous disposons pose également un problème. Donc, en principe, vous n'êtes pas contre l'idée même si vous pensez que dans la pratique ce n'est pas la meilleure solution.

M. Day: C'est exact.

Mme Finestone: D'accord.

Je voudrais maintenant passer aux articles 8 et 11.

Je voudrais vous poser une question concernant l'article 2 et votre propre définition. Au début de votre mémoire, il est question de la définition d'un enfant.

Quelle est votre définition d'un enfant? Un de nos témoins ce matin a justement soulevé la question de savoir qui est un enfant et dans quelle mesure un enfant doit être couvert.

Peut-il toujours être question d'un enfant lorsque l'intéressé a terminé ses études secondaires, supérieures ou même qu'il a obtenu un doctorat? À partir de quel âge l'ex-conjoint qui verse une pension pour l'enfant doit-il toujours considérer l'enfant en tant que tel.

Mon fils vient d'obtenir un deuxième doctorat à l'âge de 30 ans. Si j'avais été séparée ou divorcée, est-ce que mon mari

[Text]

husband have been responsible for maintaining that young man who is now an adult? How do you define an adult? At what point are two adults facing one another and one not to be considered a child, even in the larger definition which you propose in your presentation?

Mr. Stoffman: We basically did not discuss that in detail. There is fairly consistent case law which supports the contention that in terms of a child you have a legal definition of age: over the age of majority you are no longer a child.

• 1615

For support purposes under the Divorce Act, generally the court will look at what the intention of the parties would have been had the marriage relationship subsisted. Would they have continued to provide support for the child beyond the age of 16 or 18 years? Generally the courts have interpreted the provision "unable to withdraw from their charge or provide himself with necessities of life" very liberally in favour of the child, keeping in mind that the words "necessaries of life" are not necessities. They are the amenities of life that particular child has been accustomed to within that particular family unit. You have described your 30-year-old son as a child. He may still be a child, but not eligible to receive any . . .

Mrs. Finestone: No. I do not think he would accept that definition, nor did he accept any money. But that is neither here nor there.

Mr. Stoffman: Why would a court order . . .

Mrs. Finestone: The question, basically is: In clause 15 and the potential for conflict one finds there, at what point does the young adult have certain rights and obligations in terms of the Charter of Rights and Freedoms, and where are the rights and obligations of the party who is paying the shot? At this point they have very little access to information. They have no right to enquire as to status and standing if they are 18 and still in high school, which is more than likely today. There are a number of areas that leave you cause to question the definition of "the child". And I note that you wanted an even larger definition of the word "child" in extending and changing the word "person", which you outline on page 3. I was curious to know if you had looked at that: some of the potential for conflict across Canada where you will not have equal application of the age of majority, the age of the child and the difference that brings to the child who chooses to leave home at 16 and the child who leaves at 18, and whether that is a "child" adult of a married couple versus a separated couple versus a divorced couple.

Ms Fran Kiteley (Vice-Chairperson, National Family Law Section, Canadian Bar Association): Mr. Chairman, I wonder if I might comment on that.

The Chairman: Ms Kiteley, please.

Ms Kiteley: Thank you. There might be some confusion in terms of what we put in the brief. At least there may be, from your comment on it. We are not suggesting a change in the definition of child of the marriage. The comment we are making is simply to combine two references to child of the

[Translation]

aurait été obligé d'assurer l'entretien de son fils adulte? Comment définit-on d'ailleurs un adulte? À partir de quel moment un adulte n'est-il plus considéré comme un enfant.

M. Stoffman: Nous n'avons pas discuté de cette question en détail. D'après la jurisprudence, une personne cesse d'être un enfant au moment où il a atteint sa majorité.

Pour ce qui est des pensions aux termes de la Loi sur le divorce, les tribunaux tiennent compte de ce que les conjoints auraient fait pour les enfants si le mariage n'avait pas échoué. Auraient-ils continué à subvenir aux besoins de l'enfant au-delà de 16 ou 18 ans? Généralement les tribunaux ont tendance à interpréter libéralement et en faveur de l'enfant la disposition «sans pouvoir cesser d'être à leur charge ou subvenir à ses propres besoins», étant entendu que par «besoins» on n'entend non pas l'indispensable mais le mode de vie auquel l'enfant a été habitué au sein de sa famille. Vous avez qualifié d'enfant votre fils de 30 ans. Même s'il est toujours un enfant, il pourrait ne pas avoir le droit de toucher . . .

Mme Finestone: Il ne serait sans doute pas d'accord avec cette définition et d'ailleurs il n'a pas accepté d'argent. Mais c'est une toute autre affaire.

M. Stoffman: Pourquoi un tribunal ordonnerait-il . . .

Mme Finestone: L'article 15 risque de donner lieu à de nombreux conflits; à partir de quel moment un jeune adulte a-t-il des droits et obligations aux termes de la Charte des droits et libertés et quels sont les droits et obligations de celui qui verse la pension alimentaire? S'ils sont âgés de moins de 18 ans et fréquentent l'école secondaire, les enfants n'ont pas le droit d'obtenir certains renseignements. Ce qui m'amène à remettre en question le bien-fondé de la définition d'un enfant. Or, vous avez proposé une définition encore plus étendue du mot «enfant», en le remplaçant par le mot «personne» comme vous l'avez proposé à la page 3. Avez-vous réfléchi aux conflits que cela risque de susciter dans le pays, où l'âge de la majorité n'est même pas uniforme, et l'inégalité que cela créerait entre un jeune qui déciderait de quitter son foyer à 16 ans et un autre qui déciderait de le quitter à 18 ans, sans parler de la différence entre l'enfant adulte d'un couple marié, d'un couple séparé ou d'un couple divorcé.

Mme Fran Kiteley (vice-présidente nationale, Section du droit de la famille, Association du barreau canadien): Pourrais-je dire un mot à ce sujet monsieur le président.

Le président: Je vous en prie.

Mme Kiteley: Ce que nous avons dit à ce sujet dans notre mémoire prête peut-être à confusion. Nous n'avons pas proposé que la définition de l'enfant à charge soit modifiée mais simplement de rendre le texte plus cohérent. La définition de

[Texte]

marriage; we are saying, as it were, clean up the drafting a little bit. We are very happy with the definition of child of the marriage which exists in the bill. On the first page of the bill...

Mrs. Finestone: And case law.

Ms Kiteley: And case law, and if a client comes to me and asks the question which you just have, how long do I have to pay for this child of mine?—I can refer them to cases. I do not pull out the books, but I can say that judges have looked at that issue and have found that as long as the child is dependent upon you usually means, look at this family's background, if they are both college-educated, then likely you are going to have to send your child away for a BA. They look at it in terms of the circumstances of the family. We are not recommending that there be any more precision in the definition of child of the marriage.

Mrs. Finestone: Thank you very much. I am curious to know the nature of the criteria you would use in enlarging the whole area of fault. Again, I have some very serious concerns about using fault as grounds of divorce. I have some concerns about the Access to Information Act and the Privacy Act and the role now... If you look at some of the suggestions you have made, are you not putting the area of conflict under a microscope and looking to private investigators to prove or not to prove the reality of the marriage, the separation or the potential divorce request?

If you look on page 7, you use an example of spouses who "are living separate and apart under an agreement that the husband takes employment for a period out of the province while the wife remains in the marital home". Are you looking for proof that they are truly separated? What is it you are looking for when you use that particular analogy or that particular example? I do not want it to look like a witch hunt and I do not want it to look as if we are busy trying to examine every single solitary case. I want to know the basis of the criteria you would be using.

Mr. Stoffman: Mr. Day wants to answer that.

• 1620

Mr. Day: First of all, I think there is a very substantial misunderstanding among people who believe that with this particular ground, subclause 8(2) of Bill C-47, the result will be the removal of fault from divorce. Divorce is married to fault in virtually every case. Since June 2, 1968, I have prosecuted 2,011 divorce cases. It has been my experience under the separation ground, of which this will be a clone with a shorter separation period, that fault will be as much a part of the evidence in a divorce proceeding as it has been in the past under the marriage breakdown ground. What we are seeing is that fault is inescapable, at least to some extent, in every divorce proceeding, even if the sole ground is marriage breakdown.

For example, paragraph 8(2)(a) of Bill C-47 requires two evidentiary matters to be proven in order to establish separation for one year: first, it requires proof that the parties are living apart; and secondly, it requires proof of the intention of

[Traduction]

l'enfant à charge est tout à fait acceptable à notre avis. À la première page du bill...

Mme Finestone: Ainsi que dans la jurisprudence.

Mme Kiteley: Si un client me demande pendant combien de temps il doit verser une pension alimentaire à son enfant, je le renverrais à la jurisprudence. En général, les juges décident en fonction du niveau de vie de la famille; ainsi, si les deux parents ont fait des études universitaires, ils devront permettre à l'enfant à charge d'en faire autant. Donc les juges décident en fonction du mode de vie de la famille. Nous ne voulons donc pas que la définition d'enfant à charge soit davantage explicitée.

Mme Finestone: Je voudrais savoir quel critère vous utilisez pour élargir la notion de tort. J'ai d'ailleurs de sérieuses réserves quant à l'invocation de torts pour obtenir un divorce. La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la défense de la vie privée posent également certains problèmes. Je me demande si vous n'insistez pas trop sur les conflits en faisant appel à des détectives privés pour s'assurer de la réalité du mariage ou de la séparation et de la possibilité d'une demande de divorce.

Ainsi à la page 7 vous donnez l'exemple d'un couple séparé qui aurait convenu que le mari trouverait du travail pendant un certain temps dans une autre province et que la femme continuerait à occuper le domicile conjugal. Et quelle autre preuve voulez-vous d'une réelle séparation? Qu'est-ce que vous cherchez au juste à établir avec cet exemple? Il ne faudrait pas instituer des chasses aux sorcières ni se pencher sur chaque cas en particulier. Quels sont vos critères.

M. Stoffman: Ce sera M. Day qui répondra à votre question.

M. Day: Les gens se trompent s'ils pensent que l'article 8(2) du projet de loi C-47 aura pour effet de supprimer la notion de tort en matière de divorce. Il n'y a pratiquement pas de divorce sans qu'il soit question de tort. Depuis le 2 juin 1968, j'ai instruit 2,011 affaires de divorce. Or, même si la période de séparation sera désormais plus courte, la notion de tort continuera à intervenir en matière de divorce, même s'il suffit de prouver que le mariage a échoué, pour obtenir le divorce.

Ainsi aux termes de l'alinéa 8(2)a) du projet de loi C-47, pour prouver qu'il y a effectivement eu séparation pendant un an, il faut prouver que les conjoints vivent séparément et aussi que l'un des conjoints a l'intention de vivre séparément. Sauf

[Text]

at least one of the parties to live separate and apart. Except in a divorce cause in which the parties have mutually agreed, and they are few, there will have to be some evidence of fault, particularly where the ground is opposed. Inference is drawn by the court as to whether or not an intention exists to establish the ground for divorce. Fault will be required in any case involving custody or joint custody. Fault is implied in some of the provisions of Bill C-48 in the manner in which the legislation has been drafted to deal with the delinquent spouses under support orders. In other words, what we are saying is that we cannot eradicate fault from the divorce process as a realistic experience. Accordingly, to some extent fault has to remain one of the elements in the day-to-day litigation under divorce legislation.

Mrs. Finestone: But do you believe it should be enunciated as adultery? I think this morning again the question of a whole other series of concerns, just as important—in fact, probably more important in today's morality—are considerations: incest, for one, and I could give you a whole long list of the degree of violence in which our society now exists that could be faults, as well as adultery. I just wonder whether we are serving any particular cause by keeping the adultery clause in there. What does adultery prove? Does it prove in a sense that there was any financial deprivation, that it caused undue financial costs?

The purpose, as I see it—I wish I could find which page it is on—is you are concerned about the financial awarding. Now, are you concerned that you have to prove adultery and that it has a financial cost in here? Is that what you are saying?

Mr. Day: I think I will defer to Miss Kiteley to answer that question.

Ms Kiteley: We are not as a group encouraging that fault grounds remain in. In fact, if you look at our brief at page 7, close to the top, we are saying that spouses ought to be discouraged from proceeding on fault grounds. I can tell you, Mrs. Finestone, that this was one of the most difficult things we had to come to grips with in our committee, and I gather it is something this committee has had to deal with. There is an enormous amount of discrepancy as to whether fault should or should not remain in. The consensus of our group was that it should remain in to a certain extent, but that it ought to be minimized, that it ought to go to the grounds of divorce and it ought not to become involved in the support issue, which I gather was where you were leading.

Mrs. Finestone: But it would be a consideration under custody.

Ms Kiteley: Any factor is relevant to custody. You will never find a judge who says he will not look at conduct of the spouses. It does not matter what label you use as being the factors relative to custody; if a judge wants to look at conduct, he is going to look at conduct.

The Chairman: Thank you, Mrs. Finestone. Your 15 minutes passed quickly. I have Mr. Speyer, Mrs. Collins, and Dr. Kindy in that order so far. Mr. Speyer.

[Translation]

dans les cas de divorce par consentement mutuel qui sont plutôt rares, il faut donc qu'il y ait des torts, surtout si les deux ne sont pas d'accord sur les motifs du divorce. Le tribunal doit décider si les conjoints sont d'accord quant aux motifs du divorce. Il faudra de toute façon prouver des torts chaque fois qu'il est question de garde ou de garde conjointe. D'ailleurs, certaines des dispositions du projet de loi C-48 présument qu'il y a eu des torts, et notamment les dispositions régissant les conjoints qui ne respectent pas les ordonnances alimentaires. Il est donc impossible de supprimer la notion de tort en matière de divorce. Cette notion de tort continuera donc à faire partie de toute procédure relative au divorce.

Mme Finestone: Mais est-il nécessaire d'insister sur la notion d'adultère? On nous a parlé ce matin de toutes sortes d'autres possibilités tout aussi graves, entre autres l'inceste, ainsi que d'autres formes de violence tout aussi graves que l'adultère. À quoi bon garder la disposition sur l'adultère? Qu'est-ce qu'on prouve d'ailleurs en parlant d'adultère? Est-ce que cela prouve qu'il y a des difficultés financières?

Est-ce qu'en prouvant qu'il y a eu adultère, vous cherchez par la même occasion à prouver que cela suscite des problèmes financiers?

M. Day: Je demanderais à M^{me} Kiteley de répondre.

Mme Kiteley: Nous ne tenons nullement à ce que l'on puisse continuer à invoquer des torts pour obtenir un divorce. D'ailleurs, à la page 7 de notre mémoire, nous disons justement que les conjoints devraient être encouragés à obtenir un divorce par consentement mutuel. C'est en fait un des problèmes qui nous a donné le plus de fil à retordre et il n'est sans doute pas facile pour vous non plus. La question de savoir si la notion de tort en matière de divorce doit être conservée ou non est loin de faire l'unanimité. Nous sommes d'avis que la notion de tort doit être maintenue tout en étant minimisée et que, de toute façon, cela ne devrait pas être lié à la question de pension alimentaire.

Mme Finestone: Mais on en tiendrait compte pour ce qui est de la garde des enfants.

Mme Kiteley: Tous les aspects de la vie d'un couple entrent en ligne de compte pour ce qui est de la garde des enfants. Lorsqu'il s'agit de décider de la garde des enfants, tous les juges sans exception tiennent compte de la conduite des deux conjoints. C'est tout à fait inévitable.

Le président: Merci, madame Finestone. Vous avez déjà épuisé vos 15 minutes. J'ai encore sur ma liste les noms de M. Speyer, de M^{me} Collins et de M. Kindy. Monsieur Speyer c'est à vous.

[Texte]

Mr. Speyer: Mr. Chairman, I want to thank the Canadian Bar Association for appearing before us. Because it is a national organization and because this subclause deals on a day-by-day basis and because of the respectability and the esteem that certainly we as lawyers have for the Canadian Bar Association, your submissions are going to be listened to and listened to very intently and scrutinized with the same degree of care, or even more so, as other submissions that have come before us.

• 1625

First of all, I appreciate the technical amendments. You may have a unique position to give us.

I would like to turn to questions of policy. I want to get to Mrs. Finestone's points a little later. Regrettably, we only have one afternoon in order to do this. It may very well be that on the basis of your brief we should hear you more.

Let me get your priorities, first of all. Could you tell us what you think is the most serious defect in the bill, if any. If there was any change to be made, Mr. Stoffman, what are your priorities?

Mr. Stoffman: We met for three or four days when we considered the previous government bill. We met again for three days on this one. Committee members had met with their subsections, and collectively we brought to bear any experience or knowledge we had. We tried to go through it point by point and clause by clause. Clearly we are suggesting some major changes. I do not know whether you could consider some more major than others, aside from the ones I highlighted in opening.

Mr. Speyer: Let me then go through a number of sections with you.

First of all, if we could address our minds to the particular area of the whole question of lump-sum payments, time limits that may be imposed by a court, and change of material circumstances.

On the one hand, when there is some type of judgment involving a lump sum, I know there should be a public policy interest and that there should be a finality. If x amount of dollars is awarded, I know that parties would like to leave the courtroom thinking this is perhaps the limit of the obligation. But are there some circumstances which may arise in the future whereby time has proven that the amount is inadequate? Are there some circumstances, on the basis of your own practice, in which we could find further evidence to show that perhaps in the individual's circumstances the lump-sum payment is not enough? Is that a practical consideration to you?

Mr. Stoffman: I think what we have proposed would give the judge wide enough discretion. If there was the slightest concern, they would either refuse to make a lump-sum order or

[Traduction]

M. Speyer: Je voudrais tout d'abord remercier l'Association du barreau canadien d'avoir bien voulu comparaître. Vu la haute estime dans laquelle nous tenons votre organisation, il est certain que votre intervention fera l'objet de notre part d'une attention toute particulière.

D'abord, je vous suis reconnaissant de vos amendements de forme. Vous pouvez en effet nous apporter une contribution unique.

J'aimerais maintenant passer à des questions de politique. J'aborderai les questions soulevées par M^{me} Finestone un peu plus loin. Il est regrettable que nous ne disposions que d'un seul après-midi pour nous pencher là-dessus, car à en juger par votre mémoire, nous devrions consacrer davantage de temps à votre témoignage.

Etablissons d'abord vos priorités. Pouvez-vous nous dire quel est, d'après vous, le défaut le plus grave du projet de loi, si tant est qu'il y en ait. Si toutefois il faut apporter certaines modifications, monsieur Stoffman, quelles sont vos priorités à cet égard?

M. Stoffman: Nous nous sommes réunis trois ou quatre jours pour étudier le précédent projet de loi et nous l'avons fait de nouveau pendant trois jours pour celui-ci. Les membres du Comité s'étaient réunis avec leur groupe, et nous avons mis notre expérience en commun. Nous avons étudié le projet de loi article par article. Il ne fait pas de doute que nous proposons certaines modifications fondamentales. J'ignore si, à vos yeux, certaines de ces modifications vous paraîtront plus importantes que d'autres, à part celles que j'ai soulignées dans ma déclaration préliminaire.

M. Speyer: Parcourons donc ensemble quelques-uns des articles.

D'abord, voyons cette question des sommes forfaitaires, des échéances que peuvent imposer les tribunaux et de l'évolution des circonstances matérielles.

D'un côté, lorsqu'un jugement entraîne le paiement d'une somme forfaitaire, cela devrait être lié à l'intérêt public et devrait avoir une finalité. Si l'on accorde un montant donné, les parties en cause aimeraient quitter le prétoire en pensant que c'est peut-être la limite de leur obligation en la matière. Toutefois, existe-t-il des circonstances qui, ultérieurement, peuvent servir à faire valoir que la somme consentie est insuffisante? Vous reportant à votre propre expérience, existe-t-il des circonstances pouvant servir à prouver que la somme forfaitaire accordée ne suffit pas? Tenez-vous compte de cela sur le plan concret?

M. Stoffman: Ce que nous avons proposé donne beaucoup de latitude au juge. Dans des circonstances préoccupantes, ce dernier soit refusera d'ordonner le versement d'une somme

[Text]

make a time-limited order to see what happened down the road. Most cases are not dealt with by way of a time-limited order or a lump-sum payment. But, certainly, speaking personally, whether I am acting for men or for women, the sense of finality, the sense of knowing what you have, knowing what you can expect to receive, and governing your own destiny, rather than being obliged to continue with some aspects of the marriage relationship or expecting to live by some presumption that the other spouse is going to continue to honour some aspects of the marriage relationship or the court order, is a staggeringly stressful situation for most spouses. It is a sense of finality that I think most people want. The frustration we have, as lawyers, in convincing the court that it should not overturn routinely or to some extent separation agreements freely entered into by people with independent representation brought us to these positions.

Mr. Speyer: I agree with that. But are there any circumstances whereby you think that courts should be able to open up amounts awarded in the past as a result of change of circumstances with respect to lump sums?

Mr. Stoffman: If you are excluding misrepresentation or fraud or people who are not *ad datum* on the items, our feeling is that, if you are going to make the type of order that we have suggested be authorized to be given to a court to make—namely a barring of the support order—in that case, no. That should be the end of the proceedings, period.

Mr. Speyer: Let me just ask you this. Say, for example, a court is of the mind that a woman in a particular set of circumstances ought to attempt to be financially independent after a fixed period of time. What about the case in which a particular individual strives as best she can or he can over that period of time and cannot do it by force of circumstances; that person is not employed. It might be a period of three years. Should the courts not, at that point in time, have the ability to say they want to change the order, to provide for this particular individual because in good faith that individual has done her best to become economically self-sufficient and, looking at it three years down the line at this particular point in time, we want to extend it for another two years? Does that not make sense?

• 1630

Mr. Stoffman: It makes sense and we are agreeing with that position. All we are saying is that there are other circumstances and other cases that exist where there should not be that right.

In the example you gave, which is not an uncommon example, both under our proposed amendments and even under your bill the party would have the right before the expiry of that term to apply to the court to extend the periods or vary the order.

[Translation]

forfaitaire soit demandera plutôt que cette somme soit versée pendant une période donnée afin de voir comment les choses évolueront. Toutefois, dans la plupart des cas, il n'y a pas d'ordonnance à durée limitée ni de versement d'une somme forfaitaire. Quoiqu'il en soit, en me reportant à mon expérience personnelle comme avocat ayant représenté à la fois des hommes et des femmes, je pense que, dans les deux cas, les gens préfèrent que la décision soit irrévocable de façon à savoir à quoi s'en tenir, à savoir ce qu'ils peuvent s'attendre à recevoir et à pouvoir maîtriser leur destin plutôt que d'être obligés de continuer à vivre avec certains aspects du mariage ou à supposer que l'autre conjoint va continuer à respecter certains aspects du mariage ou encore un jugement de la cour, car ces dernières circonstances sont un facteur de stress écrasant. Je crois que la plupart des gens préfèrent ce genre de situation nette. C'est notre expérience en tant qu'avocats qui nous a inspiré ces arguments, car nous savons ce que c'est que d'essayer péniblement de convaincre le tribunal qu'il ne devrait pas modifier automatiquement les ententes de séparation auxquelles les deux parties ont librement adhéré par l'entremise de leur avocat.

M. Speyer: Je suis d'accord avec cela. Toutefois, existe-t-il des circonstances justifiant que le tribunal décide de modifier les montants forfaitaires accordés, en raison de l'évolution des circonstances?

M. Stoffman: Si l'on exclut la fausse représentation, la fraude ou encore des renseignements insuffisants, nous pensons que si l'on donne au tribunal le pouvoir de porter des jugements en la matière, c'est-à-dire de se prononcer contre une ordonnance alimentaire, alors non. Le jugement prononcé devrait être définitif, un point c'est tout.

M. Speyer: J'aimerais donc vous soumettre l'exemple suivant: supposons que de l'avis du tribunal, une femme vivant dans des circonstances données devrait pouvoir subvenir à ses besoins pécuniaires une fois écoulée une période fixe. Supposons que la personne en question ait fait de son mieux pour subvenir à ses besoins, mais n'y ait pas réussi, faute d'emploi. Ce chômage peut durer trois ans. Dans de telles circonstances, le tribunal ne devrait-il pas pouvoir modifier son jugement, de telle sorte qu'on subviennne aux besoins de cette personne, étant donné qu'elle a fait tout en son pouvoir pour subvenir à ses propres besoins, mais qu'à cause de ces circonstances particulières, il serait indiqué de prolonger l'ordonnance alimentaire deux ans de plus? Est-ce que cela vous paraît justifié?

M. Stoffman: Cela nous paraît justifié, et nous sommes d'ailleurs d'accord. Tout ce que nous disons, c'est qu'il existe aussi d'autres circonstances et d'autres cas où un tel droit ne devrait pas intervenir.

Pour ce qui est de l'exemple que vous venez de citer, il n'est pas rare, et nos propositions, comme d'ailleurs le libellé de votre projet de loi, prévoient que dans de telles circonstances, la personne bénéficiant de l'ordonnance alimentaire pourrait, avant l'échéance de cette période, demander une prolongation ou une modification de l'ordonnance.

[Texte]

Mr. Speyer: Are you satisfied with the factors that go into actually making an award relating to support, with both respect to the spouse and any children—are they satisfactory as set forth in the bill?

Ms Kiteley: Are you talking about the objectives of support?

Mr. Speyer: Yes.

Ms Kiteley: No. It is contained in our brief that if there is one thing we would like to see eliminated from the bill, it is those four objectives. There were a lot of issues contained in the bill that we went through and voted on and had various counts on. This one, as I recall, was unanimous. The view of those on our committee was that by putting in those four objectives you are so totally rewriting the law that if there is one single thing you are doing, it is promoting litigation when, as we understand it, one of the things you want to avoid is protracted litigation.

We are coming at that from this viewpoint: The existing Divorce Act has certain words in it, conditions, means and circumstances. Those words have been interpreted by thousands of judges across Canada. We now have a fairly good idea about what those words mean. If you take those words and scrap them, effectively, and put in four new sections of objectives, we are back to square one. When you get a whole new set of words, language and objectives, to use your terms, what you are doing is promoting litigation until people find out what those words mean. It is our view that the existing language is quite satisfactory and ought to be returned to.

Mr. Speyer: I would probably want to read and digest your brief again and think about it. I almost want to have you come back so that I could at least challenge, in my own mind, your statements so that we can do the right thing. I fully understand the implication that what we do here in this committee in the next few months is going to bind courts for perhaps the next 20 years, until we realistically get other changes in the Divorce Act.

With respect to objectives and standards regarding custody, are you satisfied with that portion of the bill?

Ms Kiteley: The same objectives appear later and, no, we are not satisfied with the objectives as they relate to any of the issues.

Mr. Speyer: It is the same thrust of your argument that we have our body of case law right now that is reasonably well known, is that it?

Mr. Day: Yes, that is our position.

If I might go back to your point relating to the objectives under clause 15, which addresses maintenance, I would like to make one point. The whole question of support on divorce cannot be considered in isolation, although from a legislative

[Traduction]

M. Speyer: Êtes-vous satisfaits des facteurs pris en compte lorsqu'il s'agit de prononcer une ordonnance alimentaire, à la fois concernant le conjoint ou la conjointe, et les enfants; vous paraissent-ils satisfaisants, de la façon dont ils sont libellés dans le projet de loi?

Mme Kiteley: Songez-vous aux objectifs des ordonnances alimentaires?

M. Speyer: Oui.

Mme Kiteley: Non. Notre mémoire précise que s'il y a une chose que nous aimerions voir éliminée du projet de loi, ce sont ces quatre objectifs. Nous avons d'ailleurs étudié bon nombre de questions figurant dans le projet de loi, puis nous les avons soumises au vote de nos membres et avons obtenu des résultats divers. Or, en l'occurrence, les avis ont été unanimes. Les membres de notre comité ont estimé que l'insertion de ces quatre objectifs constitue une réorientation fondamentale de la loi, à tel point que cela encourage le recours aux poursuites devant les tribunaux, et ce, malgré votre désir d'éviter les longs litiges.

Expliquons-nous un peu. La Loi actuelle sur le divorce comporte certains termes, ainsi que certains moyens et certaines conditions et circonstances. Les termes ont été interprétés par des milliers de juges canadiens. Nous avons donc une assez bonne idée de ce qu'ils signifient. Si donc vous les éliminez pour y substituer quatre nouveaux articles d'objectifs, nous revenons à zéro. Or, lorsqu'on dispose de nouveaux termes et de nouveaux objectifs, on se trouve à favoriser le recours aux poursuites judiciaires jusqu'à ce qu'on sache ce que les nouveaux termes signifient. C'est pour cela que nous sommes d'avis que les termes actuels sont tout à fait satisfaisants et doivent être maintenus.

M. Speyer: Je voudrais probablement lire et assimiler votre mémoire, afin que cela aide à ma réflexion. J'aimerais quasiment vous faire revenir, afin que je puisse contester certaines de vos affirmations, c'est-à-dire discuter, afin que nous puissions faire le travail de façon appropriée. Je me rends parfaitement compte du fait que ce que nous déciderons au sein de ce Comité au cours des prochains mois deviendra la règle à suivre pour nos tribunaux au cours des vingt prochaines années, peut-être, c'est-à-dire d'ici à ce qu'on modifie de nouveau la Loi sur le divorce.

Par ailleurs, êtes-vous satisfaits de la partie du projet de loi portant sur les objectifs et les normes en matière de garde des enfants?

Mme Kiteley: Les mêmes objectifs figurent plus loin et, non, nous ne sommes pas satisfaits des objectifs portant sur n'importe laquelle des questions abordées.

M. Speyer: Êtes-vous aussi d'avis, à cet égard, que nous disposons d'une jurisprudence bien connue; c'est bien cela?

M. Day: Oui, telle est notre position.

Si vous le permettez, j'aimerais revenir aux objectifs mentionnés à l'article 15, qui portent sur les aliments. Toute cette question ne peut être considérée isolément, bien que, sur le plan strictement législatif, vous ne pouvez vous prononcer

[Text]

viewpoint that is the only aspect of the financial welfare of spouses and children you can address in the bill. One must remember that in virtually all jurisdictions, at the time a divorce cause is commenced, there is a companion action under provincial marital property legislation. Very often the whole question of maintenance is considered in concert with the question of property and the relief that is available to spouses under the provincial legislation dealing with that aspect of the matter.

• 1635

To get back to your more recent question, in relation to the standards under proposed section 16 of Bill C-47, these standards are like those stated in proposed section 15 in relation to maintenance, in terms of means, circumstances and so on. We take the position that the existing body of case law is satisfactory to address those concerns in future, because the case law, by and large, addresses custody matters solely from the viewpoint of the best interests of the child.

Mr. Speyer: May I ask this question? It has to do with custody again, and it is a policy question. We have heard many groups here, many groups representing men. If you distill what they are saying, then they are saying that they do not feel that they are getting a fair break on the issue of custody. By and large, do you feel on the basis of your extensive practices—you are all very experienced matrimonial lawyers—that there is a predisposition obviously in the courts to award custody to a mother . . . most cases properly so? Do you feel that men are getting a fair break in terms of the standards which are being laid down? We are having many complaints that this is not the case, as a result of the case law which has evolved perhaps.

I remember for example, a case—I think it was Mr. Justice Spence, Supreme Court of Canada . . . a child of tender years should almost inevitably be with the mother. Could you comment about this and whether or not men are getting a fair shake, from your own practical points of view, in terms of the standards?

Mr. Day: I do not think there is a predisposition towards custody of children to the mother. I think the award of custody to the mother is based on the evidence that is presented at the hearing of the matrimonial cause.

Secondly, in evidence presented to your committee on June 13, 1985, at page 34:9, one of the big objections raised by one of the groups to present custody arrangements was not so much that fathers were not getting a fair shake in terms of custody, but rather that fathers were being denied access. Access is a rather different concept than custody. If they are not getting access, they have a right to apply; and if the order is being dishonoured, they have a right to enforce it.

Mr. Speyer: There are practical difficulties with that. Aside from access, I want to talk about custody for a while. As far as you are concerned, when both a man and a woman enter a

[Translation]

que sur un seul aspect des conditions pécuniaires du conjoint ou de la conjointe et des enfants. Cependant, il importe de se rappeler que dans presque toutes les juridictions, au même moment qu'un procès en divorce est entamé, une action en justice est parallèlement portée devant le tribunal provincial, et ce, en vertu des biens immeubles du mariage. Très souvent, toute cette question des aliments est considérée en même temps que celle des titres de propriété et des avantages que peut en retirer le conjoint ou la conjointe en vertu de la loi provinciale régissant ce dernier aspect.

Pour en revenir à votre dernière question, c'est-à-dire la question des normes figurant à l'article 16 du projet de loi C-47, elles sont semblables à celles figurant à l'article 15 et portant sur les aliments, en ce sens qu'elles portent sur les moyens, les circonstances, etc. Nous sommes d'avis que la jurisprudence actuelle suffit pour nous aider à régler les questions qui pourront survenir là-dessus à l'avenir, car, grosso modo, la jurisprudence en la matière tient compte avant tout de l'intérêt de l'enfant pour ce qui est des questions de garde.

M. Speyer: Me permettez-vous de poser la question suivante? Elle porte encore sur la garde, mais par rapport à la politique en la matière. Bon nombre de groupes ont témoigné devant nous, y compris de nombreux groupes représentant des hommes. Pour résumer l'essentiel de leurs propos, ils nous disent ne pas être traités équitablement en matière de droits de garde. J'aimerais donc savoir si, compte tenu de votre très grande expérience en droit familial, vous estimez que les tribunaux sont prédisposés à accorder la garde à la mère . . . et que c'est ce qu'ils font dans la plupart des cas? Estimez-vous qu'étant donné les normes adoptées, les hommes sont équitablement traités? Bon nombre se plaignent que tel n'est pas le cas, peut-être en raison de l'évolution de la jurisprudence.

Je me rappelle par exemple un cas où le juge Spence, de la Cour suprême du Canada, avait dit qu'un enfant en bas âge devait presque toujours être confié à la mère. Que pensez-vous de cela et êtes-vous d'avis que les hommes sont traités équitablement, à la fois sur le plan concret et sur le plan des normes?

M. Day: Je ne crois pas qu'on soit prédisposé à accorder la garde des enfants à la mère. Lorsque tel est le cas, cela se fonde sur les preuves soumises au tribunal lors de l'audience.

En second lieu, dans le témoignage présenté devant votre Comité le 13 juin 1985, à la page 34:9, l'une des principales objections soulevées contre les arrangements actuels par l'un des groupes n'était pas tellement que les pères n'étaient pas équitablement traités pour ce qui est de la garde, mais plutôt qu'on leur niait l'accès aux enfants. Or, l'accès est un concept assez différent de celui de la garde. Si les pères n'ont pas accès à leurs enfants, ils ont le droit de demander qu'on remédie à la situation, et si l'on ne respecte pas l'ordonnance en cette matière, ils ont le droit de la faire mettre en vigueur.

M. Speyer: Cela représente des problèmes pratiques. Cependant, à part la question de l'accès, j'aimerais, pour le moment, revenir à celle de la garde. D'après vous, lorsqu'un

[Texte]

court room, they have equal entitlement and it depends on the facts of the particular case. Is that what you are saying?

Mr. Day: Yes, it is.

Mr. Stoffman: I share the same view. It is somewhat frightening to realize that in most early marriage situations where a petition is presented—the age of the petitioner is about up to 30 years—there is about an 84% chance that petition is going to be launched by the wife, and according to Stats Canada, if the wife is the petitioner, she stands a 95.7% chance of getting custody.

You are still faced with a situation where most custody cases involve fairly young children, and in spite of the situation of wives working, which is more common today than 10 years ago, a judge is often faced with a wife who is at home or working part time. The decision comes down to whether or not you want to leave the care of the child or children to a baby sitter or to someone, being either the husband or the wife, who can provide some day-to-day parental control. I think to that extent there is an edge given for the parent who is at home more often during the day or more often during the week, and still today, that is probably the wife.

However, I agree wholeheartedly with Mr. Day that custody decisions, at least in my personal opinion, are decided solely on the facts. There have been a number of cases where husbands have been given custody, and there are cases where it is deserved.

Mr. Speyer: My final question then . . .

The Chairman: Do you want to hold on Mr. Speyer? Do you want to add something, Ms Kiteley?

Ms Kiteley: Can I disagree with my friend?

Mr. Speyer: I would love you to disagree. I would love to hear it.

Ms Kiteley: I have to put my personal hat on for this one. I do not think fathers have a fair break, to use the word that you did in introducing the question.

• 1640

Quite frankly, I do not think it matters what you put in the bill to that effect. It does not matter whether you put best interest . . .

Mr. Speyer: That is even scarier.

Mrs. Finestone: That is why my supplemental question I hope will be helpful.

Ms Kiteley: Can I take you back about a hundred years, though? A hundred years ago, there was not a woman in the country who could get custody; children were chattels then, and chattels belonged to fathers. What we have seen is a movement toward giving priority to the best interests of the children. In another 10 years we are going to get to the point where fathers are no longer saying they are not getting a fair

[Traduction]

homme et une femme se présentent devant le tribunal, ils ont tous les deux un droit égal, et le jugement se fondera sur les circonstances particulières de leur cas. C'est bien ce que vous affirmez?

M. Day: Oui, c'est cela.

M. Stoffman: Je suis du même avis. Il est cependant assez effrayant de songer que dans la plupart des jeunes mariages, c'est-à-dire où les requérants en divorce ont jusqu'à 30 ans, dans 84 p. 100 des cas, c'est la femme qui prend l'initiative de cette requête, et d'après Statistique Canada, dans de telles circonstances, cette dernière a 95.7 p. 100 de chances d'obtenir la garde.

Encore aujourd'hui, la plupart des causes de garde touchent d'assez jeunes enfants, et en dépit du fait que les femmes travaillent davantage aujourd'hui qu'il y a 10 ans, un juge se prononcera souvent face à une femme qui, soit est à la maison, soit travaille à temps partiel. Il s'agit donc de savoir s'il est préférable ou non de s'en remettre, pour les soins de l'enfant ou des enfants, à une gardienne ou à quelqu'un comme le père ou la mère, c'est-à-dire quelqu'un qui peut assurer une surveillance quotidienne. Compte tenu de cela, je crois que le parent qui est davantage à la maison pendant le jour ou la semaine a un avantage, et encore aujourd'hui, cette personne est probablement la femme.

Cela dit, je conviens tout à fait avec M. Day que les décisions en matière de garde se fondent uniquement sur les faits; c'est tout au moins mon avis. Je connais un certain nombre de cas où ce sont les maris qui ont obtenu le droit de garde, et dans certains de ces cas, c'était mérité.

M. Speyer: En ce cas, ma dernière question . . .

Le président: Pouvez-vous attendre, monsieur Speyer? Désirez-vous ajouter quelque chose, madame Kiteley?

Mme Kiteley: Me permettez-vous d'être en désaccord avec mon collègue?

M. Speyer: Avec plaisir; j'aimerais bien entendre cela.

Mme Kiteley: Je dois ici parler à titre personnel. À mon avis, les pères ne sont pas traités de façon équitable, pour reprendre le terme que vous avez utilisé dans votre question.

Franchement, je ne crois pas que le libellé du projet de loi changera quoi que ce soit. C'est tout à fait égal que vous parliez de l'intérêt de . . .

M. Speyer: Cela inspire encore plus de crainte.

Mme Finestone: C'est pour cela que j'espère que ma question supplémentaire sera utile.

Mme Kiteley: Puis-je remonter en arrière, jusqu'à il y a environ 100 ans? Il y a 100 ans, aucune femme de notre pays ne pouvait obtenir la garde; les enfants étaient alors considérés comme des meubles, et à ce titre, ils appartenaient au père. Les choses ont donc évolué de façon à accorder la priorité aux intérêts de l'enfant. Dans 10 ans, je crois que la situation aura encore évolué, de telle sorte que les pères ne pourront plus

[Text]

break. But I would not worry about whether you put it in the bill, because unless you want to put in the bill that fathers should get an even break, you are not going to get anywhere. Best interest is the test.

Mr. Speyer: We might spruce up the language.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Speyer; your time has expired. Mrs. Finestone, 10 minutes.

Mrs. Finestone: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to continue on this particular avenue of discussion. How would you react to the fact that we would have a list of criteria upon which the judge would have to base his decisions that would be even and fair across this land? It seems to me that many of the decisions . . . One hears this very often: Do not appear before xyz judge, pick abc judge, depending on the nature of the case. One of the concerns is that there does not seem to be a basic yardstick of measure on how one judges the best interests of the child. Have you ever given some thought to the development or the need for the development of some fundamental criteria against which the judge is forced to look at the case?

Mr. Stoffman: Supposedly the best interests would cover the myriad of criteria a judge is supposed to look at in making his or her decision. I do not think anybody here is so naive as to not accept as a fact that some judges appear to have a predisposition to awarding custody to wives or husbands. To that extent, playing musical courtrooms was probably a reality more in the past than it is today only by virtue of the fact that there are more unified family courts. I think what you are saying is if it could be implemented it would be the ideal, but in realistic terms that is really what the lawyer's job comes down to in any event, trying to bring forward to the court enough pieces of the puzzle that the judge is going to have a pretty clear idea of what life is going to be like for that child with one parent or the other. Those considerations involve psychological ones, physical, emotional, religious, etc.

Mrs. Finestone: As hard as it may be on the egos of many of our legal confrères, I would recommend highly to you the briefs that have been presented to us by the fathers of this country, who are not predisposed with any kindness toward the legal counsel with whom they have had to deal. I am not unsympathetic to what they have had to say.

The Advisory Council on the Status of Women provided us with a check-list, which could be considered the guide-stick. I found that to be a sensible approach. Further to that, some suggestion has been made that a check-list in the case of marriage breakdown ought to be presented prior to marriage so that there could be some avoidance of having to deal with some prejudice on the part of legal counsel and judges. This is not to say that I do not respect the fact that you have all had a lot of experience in this field. Those who are going into a divorce situation for the first time are emotionally bruised, and the concern is that the children be not too scarred and too emotionally bruised as a result of the conflict that comes about

[Translation]

affirmer qu'ils ne sont pas traités équitablement. Cependant, je ne me préoccuperai pas de savoir ce qui peut se produire si vous l'inscrivez dans le projet de loi, car, à moins que vous ne précisiez que les pères doivent être traités équitablement, vous n'obtiendrez rien. En effet, c'est l'intérêt de l'enfant qui constitue la norme.

M. Speyer: Nous pourrions peut-être renouveler le libellé.

Le vice-président: Merci, monsieur Speyer; votre temps de parole est écoulé. M^{me} Finestone, vous avez 10 minutes.

Mme Finestone: Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais poursuivre sur cette lancée. Que pensez-vous de la possibilité qu'un juge dispose d'une liste de normes sur laquelle il devrait fonder ses décisions, et ce, où qu'il soit dans notre pays, et de façon équitable? Il me semble que bon nombre de décisions . . . Vous savez, on entend souvent dire qu'il ne faut pas aller devant tel juge, mais plutôt devant tel autre, selon la nature de la cause. Or, une des préoccupations est qu'il ne semble pas exister de normes fondamentales permettant d'établir quels sont les intérêts de l'enfant. Avez-vous réfléchi à ce que pourraient être de telles normes, ou au besoin d'en concevoir afin que le juge puisse s'y reporter?

M. Stoffman: Les intérêts de l'enfant englobent une vaste gamme de normes dont le juge est censé tenir compte lorsqu'il rend son jugement. Cela dit, je crois que personne n'est assez naïf ici pour nier que certains juges semblent prédisposés à accorder davantage la garde aux femmes plutôt qu'aux maris. Cela dit, le fait qu'on passe d'un tribunal à un autre s'est probablement atténué dernièrement, mais seulement à cause du fait que les tribunaux de la famille sont davantage unifiés qu'auparavant. Ce que vous semblez dire, c'est que le respect de telles normes serait l'idéal, mais, de toute façon, pour rester concret, c'est à cela que se ramène le travail de l'avocat, c'est-à-dire soumettre suffisamment de pièces du puzzle aux juges pour que ces derniers aient une idée assez claire de ce que la vie de l'enfant sera auprès d'un parent ou de l'autre. Or, de telles considérations tiennent compte de facteurs psychologiques, physiques, émotifs, religieux, etc.

Mme Finestone: Même si cela ne sera guère flatteur pour bon nombre de nos juristes, je vous recommande instamment de lire les mémoires que nous ont présentés les pères de notre pays, qui sont assez mal disposés à l'endroit des avocats avec lesquels ils ont fait affaire. Pour ma part, leurs arguments ont su me toucher.

Le Conseil consultatif sur la situation de la femme nous a fourni une liste de contrôle qui devrait être considérée comme le guide à suivre en la matière. Cela m'a paru être un moyen très sensé. À part cela, il a été proposé qu'une liste de contrôle soit présentée dès avant le mariage, pour qu'en cas de rupture ultérieure, on puisse éviter d'être exposé aux préjugés des avocats et des juges. Cela ne signifie pas que je ne respecte pas votre vaste expérience dans ce domaine. Cela dit, ceux qui passent par un premier divorce sont bouleversés sur le plan émotif; on cherche donc à éviter que les enfants soient trop marqués par le conflit qui peut résulter de l'absence d'une médiation, processus qui, d'après vous, devrait être volontaire.

[Texte]

because of the lack of desire for mediation as a process, which you yourself said should be voluntary.

It is our view that mediation should be obligatory, and that reconciliation is something that would become voluntary. You cannot force people to live together, but you can certainly force them to go to look at the potential for mediation. In that regard, I think we differ. The check-list was what I wanted to...

The Vice-Chairman: Would you like to comment on that, Ms Kiteley?

Ms Kiteley: I would like to comment on your check-list, Mrs. Finestone.

Lawyers are always arguing in the alternative: If you will not do what we really want, then would you do this, which is our second one? We would prefer the best interests of the child be the only test.

• 1645

If you are looking around for criteria, however, if you are committed to that kind of a frame of reference, I do not know the list you have been provided with, but I can tell you that the Province of Ontario, for example, has a whole shopping list of criteria the judges are to look at. All it does is attempt to codify the same factors other judges have used in individual cases. If you were insistent upon looking for a list, without being nationalistic about Ontario, I can commend to you the list in use in Ontario.

Mrs. Finestone: Thank you, and I will commend to you the process used in Quebec on mediation, which is excellent.

I would like just to ask you if you have looked at the difference between legal and physical custody of the child and the importance that seems to be put on joint custody? How do you react to the joint custody clause; that is, subclause 16.(3)?

Mr. Day: Our position is that if joint custody is to be ordered, it must have the mutual agreement and consent of the parents. If, as some of the witnesses before your committee have suggested, there would be a presumption of joint custody, it has been my personal experience that the immediate result has been far longer, more expensive and frustrating litigation, because in every case involving children in which parties appeared before a court, there would be an onus on the party objecting to demonstrate, to discharge, the onus of showing why there should not be a joint custody arrangement.

Mrs. Finestone: Excuse me, would you clarify whether you mean legal joint custody or if you mean physical as well as legal.

Mr. Day: I am talking in terms of both legal and physical custody. I am using the terms interchangeably for purposes of this answer to your question. As with mediation, my own view is that there has to be agreement, co-operation and a desire to work out arrangements with respect to joint custody otherwise the concept will not work.

[Traduction]

Nous sommes cependant d'avis que la médiation doit être obligatoire et que la réconciliation, elle, doit être volontaire. On ne peut forcer les gens à vivre ensemble, mais on peut certainement les forcer à s'interroger sur la possibilité d'une médiation. À cet égard, nos avis divergent donc. La liste de contrôle était ce que je voulais...

Le vice-président: Voulez-vous intervenir ici, madame Kiteley?

Mme Kiteley: J'aimerais parler de votre liste de contrôle, madame Finestone.

Les avocats offrent toujours des choix. Si telle offre ne plaît pas vraiment au client, alors, celui-ci est-il disposé à accepter telle autre solution? Nous préférierions donc que les intérêts de l'enfant demeurent la seule norme.

Si toutefois vous cherchez les normes, si vous voulez ce genre de chose comme référence, même si j'ignore ce qui figure sur la liste qu'on vous a fournie, je puis vous dire que, par exemple, la province de l'Ontario dispose de toute une série de normes dont les juges doivent tenir compte. Tout ce que cela fait, c'est codifier les mêmes facteurs que ceux invoqués par les juges dans des cas individuels. Si vous insistez pour obtenir une liste, toutefois, sans vouloir manifester trop d'esprit de clocher à l'endroit de l'Ontario, je puis vous recommander celle de cette province.

Mme Finestone: Merci, et pour ma part, je vous recommanderai le processus de médiation adopté au Québec, qui est excellent.

J'aimerais savoir si vous avez étudié la différence entre la garde juridique et physique de l'enfant, ainsi que l'importance qu'on semble accorder à la garde partagée. Que pensez-vous de l'article portant là-dessus, c'est-à-dire le paragraphe 16(3)?

M. Day: Nous estimons que si on tranche en faveur d'une garde partagée, il faut que cette décision obtienne l'entente et le consentement des parents. Si, comme certains des témoins l'ont laissé entendre devant vous, il y a présomption de garde partagée, cela entraîne d'habitude des procédures judiciaires beaucoup plus longues, coûteuses et irritantes—c'est tout au moins mon expérience—car dans de tels cas où des enfants étaient en cause, la partie s'opposant à la décision avait la responsabilité de prouver pourquoi il ne devait pas y avoir de garde partagée.

Mme Finestone: Excusez-moi, mais pouvez-vous nous préciser si vous parlez de garde juridique partagée, ou si cela englobe également la garde physique?

M. Day: Il s'agit à la fois de la garde juridique et physique. J'utilise ces termes de façon interchangeable, pour les besoins de mon propos. Comme c'est le cas pour la médiation, je suis d'avis qu'il doit y avoir entente, collaboration et désir de travailler chacun de son côté afin d'en arriver à des arrangements en matière de garde partagée, autrement, cette solution ne fonctionnera pas.

[Text]

In addition I point out that the inclination of the courts across Canada has been, almost entirely, to grant joint custody only where it has the blessing of both spouses. The courts have been reluctant to impose joint custody on parties even though, in my view, in the exercise of their judicial powers they can impose joint custody if they choose to do so. The reason they have not imposed joint custody is because co-operation did not obtain between the parents and accordingly the courts felt it was not in the best interests of the child.

Mrs. Finestone: Did you address the word "should" versus "shall" in a number of the articles, particularly in subclauses 15.(6), 15.(7) and in subclause 16.(5)? Did you address the "should" and "shall", the difference between being conditional, a theory, or a judge or lawyer's whim, as opposed to an obligation? Not that I hate lawyers; I come from a family of them.

Mr. Day: The answer is that we did not, in the limited time at our disposal, examine Bill C-47 in all its sinuosities, but in our discussions we did note the important fact that the term "should" rather than "shall" was being used. There is not, from a legal viewpoint, the same certainty, the same obligation, to a judge where the term "should" rather than "shall" is used, and it was a concern of some of the practitioners we met with in Toronto.

Mrs. Finestone: You do not indicate that, or perhaps you do, I did not get an opportunity to . . . Did you indicate it in your brief?

Mr. Day: We did not. We chose to deal in the limited time, with what we felt were some of the more important aspects of the bill. This is one of the subjects discussed from time to time but which did not form the subject of a motion and hence was not included in our brief.

Mrs. Finestone: So were you satisfied with the latitude given to the judge and the lawyer as opposed to the obligation?

Mr. Day: There was not unanimity amongst the members of the Family Law Sections on that particular point. There was in fact some disagreement in allowing a judge the increased latitude that appears to be suggested by the use of the term "should". There were a number of petitioners who felt it would be more desirable to have inserted the word "shall" in the legislation in respect of the provisions or clauses you mentioned in your last question.

• 1650

Mrs. Finestone: Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mrs. Finestone. Mrs. Collins, 10 minutes, please.

Mrs. Collins: Thank you, Mr. Chairman. I would like to express my appreciation for the brief. There are certainly a lot of points in it we will have to consider over the summer.

[Translation]

En outre, je précise que presque tous les tribunaux canadiens ont tendance à se prononcer en faveur de la garde partagée seulement lorsque cela a obtenu l'assentiment des deux parents. Ils ont hésité à imposer la garde partagée, bien que, à mon avis, ils pourraient le faire en vertu des pouvoirs qui leur sont confiés. S'ils ne l'ont pas imposée, c'est parce qu'il leur manquait la collaboration des parents et que cela allait donc à l'encontre des intérêts de l'enfant.

Mme Finestone: Avez-vous tenu compte du libellé anglais d'un certain nombre d'articles, à savoir si l'on doit utiliser «should» plutôt que «shall», particulièrement aux paragraphes 15(6), 15(7) et 16(5)? Avez-vous étudié la différence existant entre le conditionnel *should*, qui représente l'idée ou la préférence d'un juge ou d'un avocat, par opposition au futur *shall*, qui représente une obligation? Cela ne signifie pas que je déteste les avocats; je suis issue d'une famille d'avocats.

M. Day: Non; dans le peu de temps que nous avons eu à notre disposition, nous n'avons pas étudié tous les détails du projet de loi C-47, mais nous avons tout de même noté le fait non négligeable qu'on utilisait *should* (devrait) plutôt que *shall* (doit). Sur le plan juridique, le terme *should* contraint beaucoup moins un juge que le terme *shall*, et cela a préoccupé certains des hommes de loi que nous avons rencontrés à Toronto.

Mme Finestone: Vous ne le mentionnez pas, ou peut-être l'avez-vous fait; je n'ai pas eu l'occasion . . . l'avez-vous mentionné dans votre mémoire?

M. Day: Non. Dans le peu de temps que nous avions à notre disposition, nous avons préféré aborder les aspects du projet de loi qui nous paraissaient être les plus importants. Nous avons bien discuté de ce sujet de temps à autre, mais il n'a pas fait l'objet d'une motion et n'a donc pas figuré dans notre mémoire.

Mme Finestone: Vous êtes donc satisfaits de la latitude dont disposent le juge et l'avocat, par opposition à l'obligation qu'on aurait pu leur imposer?

M. Day: Il n'y avait pas d'unanimité à cet égard parmi les membres de la section du droit familial. Certaines voix se sont élevées contre le fait qu'on semble accorder plus de latitude au juge du fait qu'on utilise le terme *should*. Plusieurs personnes auraient préféré que le mot «*shall*» soit inscrit dans la loi.

Mme Finestone: Merci.

Le président: Merci, madame Finestone. Madame Collins, dix minutes.

Mme Collins: Merci, monsieur le président. J'aimerais dire que j'apprécie le mémoire qui vient de nous être présenté. Il y a certainement beaucoup d'arguments qui y sont développés sur lesquels nous devons nous pencher au cours de l'été.

[Texte]

I would just like to return to the discussion on custody, because that is certainly one of the most important public policy issues we are dealing with in this legislation.

You made the argument, Mr. Day, as other witnesses have, that a presumption of joint custody would end up in a more costly litigation situation. I have difficulty understanding that because it seems to me the only cases we are dealing with now would be contested cases. If both parents agree either to sole custody or joint custody, they decide that by agreement. It is only when they have not made the decision that it has to go to court. Whether it is a question of a dispute over sole custody or whether or not one party might be trying to disprove the premise of joint custody, I really do not understand why one process would be more expensive than the other.

Mr. Day: I will make two points in answer to that. First of all, where joint custody is agreed, it is not a foregone conclusion that a court will incorporate a joint custody provision under subsection 11(1) of the present Divorce Act. The courts in many of the provinces, particularly in the provinces which perhaps do not have the same rate of divorce, carefully examine the premises on which the bargain was made with respect to joint custody and sometimes, notwithstanding the agreement, have ordered the social arm of unified family courts to investigate the circumstances surrounding the agreement in order to satisfy the court that they are not making an order in respect of something that is simply a bargaining point but are making an order of joint custody that has substance and will work in the future.

Secondly, with respect to cases which are contested on the issue of joint custody, it has been my own experience, which may or may not be shared by my learned friends present this afternoon, that those cases have taken anywhere from 20% to 35% longer to litigate by virtue of the fact the issue was one of joint custody rather than sole custody. That is the reality and I can only share with you my personal experience in that regard. Ms Kiteley and Mr. Stoffman have had vast family law experiences in much busier litigation provinces, and they may wish to add comments to what I have said.

Mrs. Collins: Before Ms Kiteley responds—because I also wanted to ask her as well—would you not agree that if the policy of the state were expressed in a way that was more inclined towards a continuing joint responsibility and obligation of both parents towards their children, that with this kind of presumption, this kind of statement of policy, it might limit the costs in some way, because people would already be operating from that assumption?

Ms Kiteley: You are assuming, Mrs. Collins, that by magical words in a bill such as this you are going to change decades of behaviour between spouses. I am not sure, quite frankly, that this is a realistic objective.

Can I tell you where we came from in our own committee? This was the second issue that was most fought over in terms of our deliberations, and we put to a vote whether there should

[Traduction]

J'aimerais en revenir à la question de la garde, car c'est certainement une des questions de politique les plus importantes que nous devons régler.

Vous avez dit, monsieur Day, comme d'autres témoins d'ailleurs, qu'une présomption de garde conjointe aurait pour effet d'augmenter les frais d'avocat. J'ai du mal à comprendre pourquoi; en effet, il me semble que les seuls cas dont nous traitons ici seraient les cas contestés. Si les deux parents se mettent d'accord pour que l'un des deux ait la garde unique ou pour que les deux aient la garde conjointe, ils s'entendent sur cette question entre eux. Ce n'est que dans les autres cas que le tribunal doit être saisi de la question. Qu'il s'agisse d'un différend en matière de garde unique ou qu'une des parties veuille contester cette présomption de garde conjointe, je ne vois vraiment pas pourquoi une façon de procéder imposerait des dépenses plus importantes que l'autre.

M. Day: J'aimerais vous répondre ainsi: tout d'abord, lorsqu'il y a entente sur la garde conjointe, le tribunal ne l'accepte pas automatiquement aux termes de l'article 11(1) de la Loi sur le divorce en vigueur actuellement. Les tribunaux, dans de nombreuses provinces, particulièrement dans celles qui n'ont pas le même taux de divorce, étudient avec soin les prémisses sur lesquelles se base l'accord concernant la garde conjointe et, parfois, en dépit de l'entente, demandent au tribunal unifié des familles d'étudier les circonstances dans lesquelles l'entente a eu lieu. De cette façon, le tribunal peut être certain qu'ils n'auront pas une ordonnance sur une question qui a fait l'objet de marchandage, mais qu'il s'agit vraiment d'un mécanisme qui pourra fonctionner.

Deuxièmement, en ce qui concerne les contestations en matière de garde conjointe, d'après mon expérience, qui n'est peut-être pas partagée par mes confrères présents ici cet après-midi, il a fallu 20 à 35 p. 100 plus de temps pour régler les cas de garde conjointe que les cas de garde par un seul parent. C'est la réalité que je connais personnellement. M^{me} Kiteley et M. Stoffman ont beaucoup d'expérience en droit familial dans des provinces où le nombre de causes de ce genre est beaucoup plus important que dans la mienne, et ils aimeraient peut-être ajouter leurs propres commentaires à ce que je dis.

Mme Collins: Avant de donner la parole à M^{me} Kiteley—et je voulais également lui poser cette question—ne croyez-vous pas que, si la politique de l'État était exprimée de telle façon qu'elle pencherait davantage vers le maintien de la responsabilité conjointe et de l'obligation conjointe des deux parents envers leurs enfants, ne croyez-vous pas que cela permettrait de limiter les coûts, d'une certaine façon, puisque les choses seraient claires et que l'on fonctionnerait, par conséquent, en ce sens?

Mme Kiteley: Vous tenez pour acquis, madame Collins, que, d'une façon magique, un projet de loi comme celui-ci parviendra à changer la façon dont les couples séparés réagissent. Je ne suis pas sûre, très franchement, qu'il s'agisse là d'un objectif réaliste.

Au cours de nos délibérations dans notre propre comité, la question de la présomption de garde conjointe dans la loi est la question qui a été la plus débattue. Finalement, après avoir mis

[Text]

be a presumption of joint custody in the bill, and the vote was five to five. You could not have something more contentious. It meant that those of us who are dealing with this on a daily basis have had such a wide variety of experience we cannot come to a consensus and say yes or no one way or the other.

What I think you can conclude from it is that it is so dangerous to put it in at this point in time, until we have a little bit more of a track record, that it would really be a most unfortunate situation if it were put in. I am one of those who voted against it, in case you cannot tell.

In addition to the reasons which Mr. Day has indicated, I have another, and this is the one I have the most trouble with. You people are looking at it from the point of view of getting them divorced and having a package in place, but half of the problem, if not two-thirds of it, is what we have to deal with after it is over—the variations, the quarrelling about access; it is my kid who is in Catholic school instead of in Protestant school. If you enjoin people to have joint custody, you are inviting that kind of dispute—you are multiplying litigation over which church the child is going to go to—whereas if you leave it so that one person in an appropriate circumstance has sole custody, then that person will make a decision.

• 1655

Mrs. Collins: Were any other concepts put forward in your committee which you might like to share with us, rather than just sole custody or joint custody?

Mr. Stoffman: One of the measures we felt would tend to eradicate some of the concerns—very legitimate concerns—from the fathers' groups was the provision that would allow for full information surrounding the welfare of the child to be released to the non-custodial parent. That, in my personal experience—and we have had that provision in Manitoba now for some time—seems to have gone part of the distance to rectifying some of the concerns.

If I could just add, on the joint custody issue . . .

Mrs. Finestone: That is in Manitoba?

Mr. Stoffman: In Manitoba, and also Ontario has a similar provision.

In order for any type of joint custody arrangement to work—and joint custody can be co-parenting 50:50, time-sharing 25%:75% of the time, whatever you have—you need co-operation, you need compromise, you need trust, and you need communication. Those essential elements are for the most part lacking at a time when a couple separates. You almost always have one person who is psychologically advantaged over the other spouse. In most cases, one person or the other has made the decision to separate, and the spouse who is being so-called deserted or who is having a separation forced upon him or her is at a psychological disadvantage. All you are going to do with a presumption of joint custody is put another sword in these legal combatants' hands.

[Translation]

la question aux voix, le résultat était de cinq contre cinq. Cela vous montre à quel point il s'agit là d'une question qui fait l'objet de controverses. Cela signifie en fait que les avocats qui sont confrontés à ce genre de situation sur une base quotidienne ont une expérience totalement diverse en la matière et qu'ils ne peuvent en arriver à un consensus pour ou contre une telle présomption.

La conclusion est claire: il est très dangereux de prévoir une telle présomption dans la loi à l'heure actuelle, et il serait très malheureux que cela y figure avant que nous ayons plus de données sur ce genre de possibilité. Personnellement, au cas où vous ne l'auriez pas déjà deviné, je vous signale que j'ai voté contre.

En plus des raisons invoquées par M. Day, j'aimerais en citer une autre, qui me pose le plus de problèmes. Vous étudiez la question du point de vue du couple qui veut divorcer et qui veut en arriver, d'une façon ou d'une autre, à une entente. Cependant, la moitié du problème, sinon les deux tiers, concerne ce qui se passe après le divorce, c'est-à-dire les contestations au sujet de l'accès. L'enfant de parents divorcés sera-t-il dans une école catholique ou protestante, par exemple? Dans le cas de garde conjointe, on multiplie les confrontations, alors que, si un seul parent a la garde, c'est cette personne qui prendra la décision.

Mme Collins: Y a-t-il d'autres idées qui ont été émises dans votre comité que vous aimeriez partager avec nous, en plus de cette question de garde conjointe ou non?

M. Stoffman: Une des mesures qui permettraient, à notre avis, d'apaiser certaines préoccupations, très légitimes d'ailleurs, invoquées par les groupes des pères séparés et divorcés, portait sur la possibilité de révéler toutes les informations concernant le bien-être de l'enfant au parent qui n'a pas la garde. D'après mon expérience personnelle, et je signale ici qu'une telle disposition existe au Manitoba depuis quelque temps, cela permet d'apaiser certaines de ces préoccupations.

Si vous me le permettez, j'aimerais dire également, au sujet de la garde conjointe . . .

Mme Finestone: Vous parlez du Manitoba?

M. Stoffman: Oui, et l'Ontario a des dispositions similaires.

Pour que les dispositions en matière de garde conjointe puissent s'appliquer, et il peut s'agir du co-parentage 50-50, du partage 25-75, etc., différentes choses sont nécessaires: la collaboration, la possibilité de faire des compromis, la confiance mutuelle et la communication. Ce sont tous là des éléments essentiels qui n'existent pas la plupart du temps chez des couples séparés. Presque toujours, un des deux anciens conjoints a un avantage psychologique sur l'autre. Dans la plupart des cas, un des deux conjoints a pris la décision de se séparer, et l'autre, qui a été «déserté» ou qui est acculé à la séparation, a un désavantage du point de vue psychologique. Dans ce cas, la garde conjointe ne fera que mettre une arme de plus entre les mains des combattants.

[Texte]

When you talk about—and so many of the briefs started to talk about this—the enormous costs of litigation, etc., this is one way of assuring more money in the lawyers' pockets. We do not need it, and we do not want it. It is a field of law that is wrought with enough problems anyway.

Mrs. Collins: Well, I can assure you that we do not want that either.

Mr. Day: I would just like to add one further point. In a number of the cases in which I have recently litigated the issue of joint custody, one point has come resoundingly clear from child psychiatrists and social workers—their concern, particularly with younger children up to the age of 8 or 9 or 10 years, is that these children must know where they are living and must be taught to accept the reality of the separation and the divorce of their parents. Where there is a shared parenting, which is a term I prefer to joint custody, this is not easily achieved because the young people come to believe in the joint custody arrangements that nothing really has changed except that they are living out of two physical plants instead of one. Therefore, the reality—at least in our very small jurisdiction of Canada—is that particularly with younger children there are emotional problems in a lot of the cases where efforts have been made, even by couples who agreed to joint custody, in helping them to adjust to the reality that they are children of divorce.

Mrs. Collins: Well, I would have to question those findings, because that has certainly not been my experience. That will obviously be for a different forum. We will pursue that.

In the time remaining I would like to turn to the other issue that is of particular concern to me, which is mediation. Now, I notice in your brief your position is that mediation must be voluntary. First of all, I would like you to explain your rationale, and secondly, to comment on the provision that is in the bill, if you would support at least any strengthening of that provision. In my mind, at the moment it appears to be extremely weak.

Mr. Stoffman: Let me address some of the concerns that we unanimously shared, some of them being that we would be very loath to allow our clients to attend upon an individual, as opposed to let us say a professional, whose organization or society, if he or she chooses to belong to one, is not legislated, is not governed by any governing body, has not as yet developed any significant code of ethics, and which has virtually no experience in an area dealing with financial matters and property settlement. I cannot see myself telling a client to go see Mr. So-and-so, I just saw his shingle come up the other day, when I know that nothing governs how that person conducts his or her so-called profession. We see it as being something—again, a goal, an ideal we should strive for, but it is just not ready to be incorporated compulsorily in a bill.

In reading some of the comments Dr. Irving made before this committee, I see that he recognized that the time is not right, in some senses, to incorporate it in a compulsory way.

[Traduction]

Lorsque l'on évoque les frais énormes d'avocat, et beaucoup de mémoires en parlent, il s'agit là d'une façon de s'assurer que les avocats s'enrichissent encore davantage. Nous ne le voulons pas, nous ne croyons pas que ce soit nécessaire. Il s'agit là d'un domaine juridique qui est rempli d'écueils, de toute façon.

Mme Collins: Nous ne le voulons pas non plus.

M. Day: J'aimerais ajouter une dernière chose. Dans un certain nombre de causes que j'ai défendues et qui faisaient intervenir la garde conjointe, les psychiatres et travailleurs sociaux ont exprimé très clairement leurs préoccupations, particulièrement dans le cas des enfants de moins de 8, 9 ou 10 ans. Ces enfants doivent savoir exactement à quoi s'en tenir, on doit leur apprendre à accepter la réalité de la séparation et du divorce de leurs parents. Dans le cas du parentage partagé, expression que je préfère d'ailleurs à celle de garde conjointe, cela n'est pas facile à réaliser. Les enfants finissent par penser que rien n'a changé, si ce n'est qu'ils vivent tantôt chez un parent, tantôt chez l'autre. Par conséquent, la réalité—du moins chez nous—c'est que, particulièrement dans le cas des jeunes enfants, cela suscite des problèmes émotifs d'adaptation à la réalité du divorce, même dans le cas des couples qui étaient d'accord pour le partage de la garde.

Mme Collins: Personnellement, je me pose des questions au sujet de ce que vous dites, car cela ne correspond certainement pas à mon expérience. Mais nous en discuterons dans une autre tribune.

Pendant le temps qui me reste, j'aimerais aborder l'autre question qui me préoccupe particulièrement, celle de la médiation. Je remarque que vous préconisez la médiation volontaire. J'aimerais tout d'abord que vous expliquiez vos raisons. Deuxièmement, pourriez-vous nous dire si vous appuieriez des modifications au projet de loi qui renforceraient cette disposition? Celle-ci me semble en effet, pour le moment, extrêmement faible.

M. Stoffman: J'aimerais vous faire part de différentes préoccupations, que nous partageons d'ailleurs tous: nous n'aimerions pas en effet que nos clients doivent se référer à quelqu'un qui n'est même pas un professionnel, dont l'organisation ou la société ne fait pas l'objet de réglementation par le gouvernement ou n'a pas de code de déontologie, pas d'expérience dans les domaines portant sur l'aspect financier et sur la question de la propriété. Je ne pourrais envisager de confier un client à quelqu'un qui vient de s'installer en affaires, alors que je sais pertinemment que la soi-disant profession de cette personne n'est même pas réglementée. Nous envisageons donc ce genre de disposition comme quelque chose qui pourrait peut-être être adopté à l'avenir, mais qui ne pourrait encore être incorporé dans la loi, ni rendu obligatoire.

En lisant certains des commentaires faits par le docteur Irving devant le Comité, je me rends compte que, lui aussi, il pense que le moment n'est pas encore venu.

[Text]

• 1700

How can you possibly compel people to go through a process and increase the costs? If you accept his statistics that these individuals are charging \$60 to \$80 an hour, when they have gone through a total of one week of training, I do not think that is being particularly fair to the clients.

The Chairman: Your last minute, Mrs. Collins.

Mrs. Collins: Well, they did not elaborate on the specific provisions in the proposed bill. Are you satisfied with them now? Do you not think they should be elaborated on?

Mr. Stoffman: No. We say that mediation should be voluntary.

Ms Kiteley: The specific part of subclause 9.(2) is not unacceptable to those of us in the committee. It has an interesting leverage in it that you may not appreciate. Those of us in Ontario are wondering how this is ever going to be complied with. Who is going to know? And we can see our judges having a witness on the stand, a wife or husband, and asking the witness, before going on with the lawsuit, whether the lawyer ever mentioned mediation. In other words, having gone through the whole scheme of litigation, being there ready to go, the judge wants to know, as result of subclause 9.(2), just as he has to know up till now, whether there is any possibility of reconciliation. He may well put that client on the point and ask whether the client had been exposed to the possibility. With that possibility in mind, I can tell you that there are an awful lot of lawyers, if that stays in just the way it is, who are going to sit down with their clients and tell them about this new method of dispute resolution and explain it to them, including the pros and cons and the resources available. But the bottom line is that it will be the client's choice whether to go to it or not. So coming from that perspective and knowing that there is a big judge on the bench up there at the end of the line, I think what you have done in subclause 9.(2) is appropriate for now. Ten or twenty years from now, when you get to the next draft of this bill, may be the time to take the next step. But now is by far too soon.

Mr. Day: I would add only that, in my experience where a judge has suggested mediation, very often I have had clients go solely for the purpose of avoiding it coming to the attention of the judge that they have not gone through the process or through the form. Very often they have confided in me that they are going only to create the right impression, not because they have any real desire of working anything out with the other spouse, as a result of the suggestion of the judge. In those circumstances, mediation simply has not worked. I agree entirely with Fran that the time may not yet have come for legislating mediation beyond what has been done under subclause 9.(2). It may be something for the future when mediation is universally available and when the concept is better understood by persons coming out of a separation situation. It is going to be difficult in the best of circumstances. In almost every separation there are hurt feelings and people who are suffering the rejection of blue Mondays. A lot

[Translation]

Comment peut-on imaginer obliger certaines personnes à se soumettre à ce mécanisme qui augmenterait les frais d'avocat? Si l'on accepte les statistiques selon lesquelles ces conseillers demandent de 60\$ à 80\$ par heure pour les consultations, alors qu'ils n'ont dû se soumettre qu'à une seule semaine de formation, je ne crois que ce soit particulièrement juste envers les clients.

Le président: Une dernière minute, madame Collins.

Mme Collins: Au sujet des dispositions précises du projet de loi, êtes-vous d'accord avec celles-ci? Ne croyez-vous pas que l'on devrait un peu étoffer.

M. Stoffman: Non. Nous préconisons la médiation librement consentie.

Mme Kiteley: Cette partie de l'article 9.(2) n'est pas inacceptable pour nous qui siégeons au Comité. En fait, cela permet certaines possibilités que vous n'appréciez peut-être pas à leur juste valeur. Les membres de l'Ontario se demandent comment de telles dispositions pourraient être appliquées. Nous pouvons envisager le cas de juges qui demanderaient, avant d'entendre la cause, si l'avocat de l'un ou l'autre conjoint a mentionné la médiation. En d'autres termes, au moment même du jugement, le juge voudrait savoir conformément aux dispositions de l'article 9.(2), comme il doit d'ailleurs le savoir à l'heure actuelle, s'il y a des possibilités de réconciliation. Il pourrait très bien vouloir demander au client s'il a été exposé à une telle possibilité. Je puis vous assurer qu'étant donné ce genre de possibilité, il y a beaucoup d'avocats qui prendront la peine d'expliquer la nouvelle méthode de résolution des différends à leur client en indiquant le pour et le contre ainsi que les ressources disponibles. Cependant, ce sera toujours au client d'opter pour la médiation ou non. Par conséquent, étant donné que le juge sera tenu de poser la question, je crois que les dispositions de l'article en question du bill sont tout à fait suffisantes. Dans dix ou vingt ans, peut-être conviendrait-il de modifier à nouveau la loi. Cependant à l'heure actuelle, ce serait trop tôt à notre avis de le faire.

M. Day: Selon mon expérience, lorsque le juge a suggéré la médiation, souvent mes clients se sont soumis à ce processus tout simplement pour pouvoir dire au juge qu'ils s'y sont bien soumis. Très souvent, ces mêmes clients m'ont dit qu'ils procédaient de cette façon uniquement pour impressionner le juge et non à cause d'un désir réel d'en arriver à une entente et à une réconciliation. Dans ces cas, la médiation ne sert à rien. Je suis tout à fait d'accord avec Fran, nous ne sommes peut-être pas encore arrivés à une étape de notre évolution où il conviendrait d'aller plus loin que les dispositions de l'article 9(2). Peut-être lorsqu'à l'avenir la médiation sera une chose courante, lorsque le concept sera mieux compris, mais pas maintenant. Dans le meilleur des cas, cela posera des problèmes. Dans presque toutes les séparations, il y a du ressentiment de part et d'autre. Le couple sur le point de se dissoudre estime souvent que cela fait du bien de souffrir et de faire souffrir

[Texte]

of people find it therapeutic to hurt a while and to hurt others a while before they are going to be in a position to address the idea of voluntary mediation in an effort to resolve outstanding matters arising from the parting of the couple.

The Chairman: Thank you, Mrs. Collins. I am going to limit members to five minutes now and I will start with Dr. Kindy.

Mr. Kindy: Thank you. Mr. Day mentioned that, as far as he was concerned, the man had the same chance of getting custody as the woman. He said there was no discrimination from the judge's point of view. But the statistics showed us that custody was awarded to the woman in 90% of the cases. How are you going to explain this discrepancy, if you have an explanation, a good one.

Mr. Day: I have an explanation. You should be the judge of how valid it is. In some provinces under the most recent figures of Statistics Canada that I have examined, the percentage of cases in which the father has been granted custody of children has increased 17%, from a point in time back in 1968 when it was 2% or 3%. There has been an increase in the number of cases in which custody is involved. Whether or not it has been contested custody, I do not know. But there has been a significant increase in the percentage of cases of my knowledge in some provinces in which the father has been granted custody of the children.

• 1705

Mr. Kindy: Yes, but it still does not explain the percentages; whether it is 90% or 80%, it is still the woman who gets custody. We had concerned fathers here who told us they had been spending thousands and thousands of dollars in lawyer's fees to fight to get custody. Some said it cost them \$50,000 and more.

Mr. Day: I believe one witness testified that it cost \$300,000.

Mr. Kindy: I think the ones who will benefit from that will probably be the lawyers more than anybody else.

Mr. Day: We have no desire to litigate very lengthy cases. I have acted in such cases up to 33 days and, believe me, I have no desire to do that if there is another way of resolving the matter.

I think one of the reasons, in some of the provinces, the number of father custody orders has increased is the fact that there is an increase in the number of families in which both father and mother work. In the past my experience has been that mothers most often get custody for the reason Mr. Stoffman mentioned a while ago, namely because they are the homemaker and the child caretaker within particular marriages. Particularly with younger children, they are more desirable in view of the historic arrangements in that family for the care of the child. That has been the reason why the orders have largely been to the mother rather than the father.

Mr. Kindy: But I have difficulty understanding why you object to joint custody to start with. Let us say they have joint

[Traduction]

avant de pouvoir en arriver à une situation où l'on peut se prêter volontairement à une procédure de médiation.

Le président: Merci, madame Collins. Je limiterai maintenant le temps de parole à cinq minutes. Je donne la parole à M. Kindy.

M. Kindy: Merci. D'après M. Day, l'homme séparé aurait les mêmes chances que la femme d'obtenir la garde des enfants. Il a dit que le juge n'exerçait aucune discrimination. Cependant les statistiques nous montrent bien que la garde des enfants a été accordée à la mère dans 90 p. 100 des cas. Comment pourriez-vous nous expliquer un tel chiffre? Et il vaudrait mieux que votre explication soit bonne.

M. Day: Je puis vous donner une explication. Vous jugerez par vous-même. Dans certaines provinces, d'après les derniers chiffres de Statistique Canada que j'ai examinés, le nombre de cas où le père a reçu la garde des enfants a augmenté de 17 p. 100 par rapport à 1968 où le pourcentage n'était que de 2 ou 3 p. 100. Le nombre de causes où la garde était impliquée a augmenté. Je ne sais pas s'il s'agit de cas de contestation de garde. Cependant il y a eu une augmentation importante du nombre de jugements où, à ma connaissance, dans certaines provinces, le père a reçu la garde des enfants.

M. Kindy: Oui, mais cela n'explique toujours pas ces pourcentages; que ce soit 90 ou 80 p. 100, c'est toujours la femme qui obtient la garde des enfants. Des pères inquiets sont venus nous dire qu'ils avaient dépensé des milliers et des milliers de dollars en frais de justice pour essayer d'obtenir la garde de leurs enfants. Certains nous ont dit que cela leur avait coûté 50,000\$ et plus.

M. Day: Je crois qu'un témoin a même dit que cela lui avait coûté 300,000\$.

M. Kindy: Ceux qui en profiteront le plus seront vraisemblablement les avocats.

M. Day: Notre intention n'est pas de faire traîner ces affaires. Certaines m'ont demandé 33 jours et, croyez-moi, je ne ressens aucun désir de passer par là s'il existe une autre façon de résoudre le problème.

Si le nombre de pères, dans certaines provinces, qui ont la garde de leurs enfants a augmenté, c'est parce que le nombre de familles dans lesquelles et le père et la mère travaillent a augmenté. Par le passé, les mères obtenaient le plus souvent la garde de leurs enfants pour la raison citée un peu plus tôt par M. Stoffman, parce qu'elles restaient au foyer et s'occupaient de leurs enfants. Compte tenu de la structure familiale traditionnelle, les mères restaient à la maison pour élever leurs enfants, en particulier s'ils étaient très jeunes. C'est la raison pour laquelle la garde des enfants a été le plus souvent confiée à la mère et non au père.

M. Kindy: Mais j'ai beaucoup de difficulté à comprendre pourquoi vous vous opposez à ce que le père et la mère aient la

[Text]

custody to begin with. Naturally they are going to have to settle for it except if it is proven that one or the other is unfit to be a father or a mother. Otherwise, it is the judge who decides who is the fit parent.

Mr. Day: I am objecting because if joint custody is imposed on a couple that is not willing to co-operate and a couple that does not or is unwilling to understand the concept of joint custody, we are imposing a legal requirement upon them which may not have any substance in the future.

My concern has been echoed by Ms Kiteley earlier this afternoon, namely the problems which arise in such circumstances as a reality that we have experienced as petitioners where joint custody is imposed upon couples with respect to their children.

Mr. Kindy: But do you not have a reality, too, in which when the custody is awarded to one parent the other parent is unhappy or the child is unhappy? It is a reality too, I imagine.

Ms Kiteley: Yes, it is a reality. To deal with the joint custody issue, if you use it as a presumption, while you might make the fathers who appear before you very happy—in my view they are not necessarily getting fair treatment and in their own view they are getting dreadful treatment—in the view of those of us who are dissenters on joint custody, the people you will be hurting are the children because you will be promoting discord between parents if you allow a presumption between two warring parents. They can beat each other's brains out if they want to, but the people who are going to be in the middle of it are the children whom I would assume to be the priority in any marriage breakdown. We see the presumption of joint custody as contributing to discord which affects children.

Mr. Kindy: But then, if you had joint custody, you could have mediation too. Mediation would postpone the divorce of, let us say... I think statistically it is proven if you can postpone the divorce procedure for a while, the divorce might not go through. Naturally, if there is no mediation, enforced mediation—even so I disagree with some of you who are saying that people just have shingle there and five days' training; there might be some people who are competent to do the mediation. I wonder whether in our society we should not move in this direction to have a compulsory mediation because it permits at least some understanding of the process instead of just going right away to the lawyer and judge. The two lawyers are going to fight each other.

Ms Kiteley: I guess one of the things we will ask you to consider is California, for example. I am sure you have heard from others that California has one single mediation session as a prerequisite before you open the courtroom door. It would be our view to let California experiment with that, to let them figure out what the pitfalls are, because I suspect there are a great number of them. Then we could look at it five years from

[Translation]

garde commune de leurs enfants. Supposons que ce soit le cas. Au départ, ils devront tout naturellement s'occuper tous deux de leurs enfants sauf si l'un ou l'autre est jugé indigne d'être père ou mère. Autrement, il reviendra au juge de décider qui aura la garde des enfants.

M. Day: Je m'y oppose car si la garde commune des enfants est imposée à un couple qui ne désire pas coopérer ou qui ne comprend pas ou ne veut pas comprendre la notion de garde commune, nous leur imposons une entente juridique qui n'aura peut-être aucune signification à l'avenir.

Il y a quelques instants, M^{me} Kiteley a très bien évoqué ce que je crains, à savoir les problèmes qui se posent dans de telles circonstances et que nous connaissons fort bien en tant que praticiens lorsque la garde commune des enfants est imposée aux couples.

M. Kindy: Mais ne croyez-vous pas également que lorsque la garde des enfants est accordée à l'un des parents, l'autre pourrait fort bien être malheureux ou même l'enfant? Cela se produit également je suppose.

Mme Kiteley: En effet. Mais si vous présumez que tant le père que la mère auront la garde de leurs enfants, vous rendrez peut-être les pères qui ont comparu devant vous très heureux car à mon avis, ils ne sont pas nécessairement traités de façon équitable alors qu'ils estiment, eux, qu'ils sont très maltraités, mais vous rendrez les enfants malheureux car en imposant la garde commune des enfants à ceux qui ne le désirent pas, vous ne ferez qu'encourager la discorde entre parents. Ils peuvent s'en prendre l'un à l'autre tant qu'ils veulent mais ce sont les enfants qui se trouvent pris en sandwich alors qu'ils devraient être considérés comme une priorité lors de toute rupture de mariage. Si l'on suppose dès le départ que le père et la mère ont la garde commune de leurs enfants, nous croyons que cela aura pour effet de fomenter la discorde entre parents, ce qui finira par atteindre les enfants.

M. Kindy: Oui, mais si les parents avaient la garde commune de leurs enfants, ils pourraient passer par la médiation également. La médiation reporterait le divorce de, disons... je crois que les statistiques prouvent que si la procédure de divorce est retardée pendant un certain temps, le divorce lui-même n'aura pas lieu. Naturellement, si une médiation obligatoire n'existe pas, et d'ailleurs je ne suis pas d'accord avec certains d'entre vous lorsque vous dites que les gens n'ont qu'à accrocher leur plaque au bout de 5 jours de formation pour s'estimer compétents; il y en a sans doute qui le sont. Je me demande si nous ne devrions pas rendre la médiation obligatoire car elle permet au moins de comprendre un peu ce qui se passe au lieu de s'adresser immédiatement à la justice. Les avocats des 2 parties vont simplement lutter l'un contre l'autre.

Mme Kiteley: Prenons la Californie, par exemple. Je suis sûre que vous avez entendu dire qu'en Californie, ceux qui demandent le divorce doivent se soumettre à une séance de médiation avant de passer devant la justice. Nous pensons qu'il faudrait laisser la Californie poursuivre cette expérience, en déterminer les obstacles car je présume qu'il y en aura beaucoup. Nous pourrions ensuite étudier cette expérience

[*Texte*]

now, ten years from now. It would be, in our view, very premature to do it at this point in time.

• 1710

We agree with the concept of mediation. I would not want the members to walk away from this thinking the Canadian Bar Association thinks mediation is terrible. That is not what we are saying. There is a time and a place for everything. In our view, what you have done in proposed subsection 9.(2) is an appropriate thing to do at this point in the world of things.

The Chairman: Thank you, Dr. Kindy. Mr. Reimer.

Mr. Reimer: Thank you, Mr. Chairman. I would like to say something which is just very much along the same lines. Under proposed subsection 9.(2) as it presently stands, if the lawyer fulfills 9.(2) or does what it says there, what percentage of the couples do you think would go to mediation anyway?

Ms Kiteley: In my experience, I think a lot of them would consider it very seriously.

Mr. Reimer: A lot would consider it?

Ms Kiteley: They would consider it. Yes, they might go to one.

Mr. Reimer: Okay, so as it stands a lot would consider it . . .

Ms Kiteley: They would consider it. All you want them to do by proposed section 9.(2) is to consider it.

Mr. Reimer: Out of those who consider it, how many might go? What percentage do you think might actually enter into it?

Ms Kiteley: Well, not that many for this reason. Mediation, as it was referred to earlier, requires an equality of position, and there are very few broken marriages where an equality exists. The judge equalizes that inequality, theoretically—that is what we hire him for and you appoint him for, but a mediator cannot necessarily do that. So, unless the two people have a very equal sense that they can hold their own in this very intimate forum, they are not going to do it.

Mr. Reimer: What percentage of fathers, in your experience, request custody?

Ms Kiteley: Very few request it, but there are more every day.

Mr. Reimer: Of those who do request it, about how many win?

Ms Kiteley: My friends are going to differ with me on this. I have my personal hat on now, and I would say an exceptionally small number. I cannot give you the 2,000 numbers that David gives, because I do not like to keep track of how many people have divorced.

Mr. Reimer: Could you just briefly explain why so many do not win?

Ms Kiteley: I do not know how to describe it without being crass, but when a father and a mother walk in the door and they are equally good parents, the mother walks in the door at

[*Traduction*]

dans 5 ou 10 ans. Nous pensons qu'il serait fort prématuré de le faire dès maintenant.

La notion de médiation nous satisfait entièrement. Nous ne voudrions pas que les membres de ce Comité pensent que l'Association du Barreau canadien estime que la médiation est à proscrire. Ce n'est pas ce que nous disons. Mais l'heure n'est pas venue. A notre avis, ce que vous proposez au paragraphe 9(2) convient parfaitement pour le moment.

Le président: Merci, monsieur Kindy. Monsieur Reimer.

M. Reimer: Merci, monsieur le président. Je voudrais dire quelque chose à ce propos. Si l'avocat respecte les dispositions du paragraphe 9(2), quel pourcentage de couples passerait de toute façon par la médiation?

Mme Kiteley: D'après ce que je sais, je crois que beaucoup l'envisageraient très sérieusement.

M. Reimer: Beaucoup?

Mme Kiteley: Oui, je pense qu'ils se soumettraient au moins à une séance de médiation.

M. Reimer: Bien, alors beaucoup l'envisageraient.

Mme Kiteley: Ils l'envisageraient. Le paragraphe 9(2) ne demande aux intéressés que de l'envisager.

M. Reimer: Sur ceux qui envisageraient de le faire, combien iraient? Quel pourcentage de couples passerait par la médiation, à votre avis?

Mme Kiteley: Pas beaucoup pour cette raison même. La médiation, comme on l'a dit tout à l'heure, exige qu'il y ait égalité, et cette égalité existe fort peu chez les couples qui demandent le divorce. Le juge redresse cette inégalité, théoriquement, et c'est la raison pour laquelle nous nous adressons à lui, ce que ne peut pas faire nécessairement un médiateur. Ainsi, à moins que les deux ne se sentent sur un pied d'égalité dans cette affaire très privée, ils ne se soumettront pas à la médiation.

M. Reimer: Combien de pères demandent la garde de leurs enfants, selon vous?

Mme Kiteley: Très peu la réclament, mais il y en a de plus en plus.

M. Reimer: Combien l'obtiennent sur ceux qui la demandent?

Mme Kiteley: Mes amis ne seront pas d'accord avec moi. Je vous réponds à titre personnel, et je dirais un tout petit nombre. Je ne peux pas vous dire 2,000 comme l'a dit David, car je n'aime pas comptabiliser le nombre de divorces.

M. Reimer: Pourriez-vous nous expliquer très brièvement pourquoi tant de pères n'arrivent pas à obtenir la garde de leurs enfants?

Mme Kiteley: Je ne sais pas comment vous l'expliquer sans être fruste, mais lorsqu'un père et une mère se présentent alors qu'ils sont tous deux d'excellents parents, la mère a automati-

[Text]

51% and the father at 49%. This is my personal view—I do not have the CBA hat on at this point in time. Hence, the lawyer or the client or the witnesses have to work harder to get over that little hump, and it is an important two points. Conceptually, that is the only way I can describe it. I think that is changing. Ten years ago, in the first custody case I ever looked at, I basically told the guy to forget it. Now, I would say he is 49-1/4% chance and climbing. It is really an attitudinal thing. It will change with time, I am sure.

Mr. Day: It is also relevant to consider that, at least in our province, fathers do not get custody where the father is the bread-winner and the wife is the homemaker.

Mr. Reimer: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Reimer. Mr. Cadieux.

Mr. Cadieux: I have just a short question, which Mrs. Finestone probably would have put. It concerns proposed subsection 16.(3). Did I understand you correctly when you said that you would like that particular subsection changed so it applies only to both parents or both parties?

Ms Kiteley: Yes, you did.

Mr. Cadieux: Do I understand correctly that you would not consider the grandparents' right to require custody in some particular cases, for instance?

Mr. Stoffman: We do not think that constitutionally, under a Divorce Act that deals with spouses, you can grant custody to a grandparent. Most provinces have, or are introducing legislation—I think almost all of them have it, as a matter of fact—whereby custody or guardianship can be granted to someone other than a spouse. We felt that was the appropriate mechanism, rather than dealing with adding four, five or six other parties to divorce proceedings.

Mr. Cadieux: Your argument, therefore, is strictly constitutional in this particular case.

Mr. Day: Yes, we feel that even in provinces which do not have legislation of the type referred to by Mr. Stoffman, the court has a residual *parens patriae* jurisdiction which they frequently exercise to grant custody to third parties; that is to say, to persons other than the children's natural parents.

The Chairman: Is it your view that this should be put in the legislation for greater certainty?

Mr. Stoffman: Yes, that is why we put in the recommendation that the *parens patriae* jurisdiction be clearly spelled out.

The Chairman: Thank you. Do any members have any short single questions? Mr. Valcourt and then Mrs. Finestone.

• 1715

[Translation]

quement un avantage sur le père. Voilà ce que je pense personnellement, et je ne dis pas cela au nom de l'Association du Barreau canadien. Par voie de conséquence, l'avocat, le client ou les témoins doivent essayer de surmonter cet obstacle, ce qui est très important. Voilà la seule façon dont je pourrais vous le décrire. Mais je crois que cela change. Il y a 10 ans, lorsque je me suis occupée de ma première garde d'enfants, j'ai dit au père qu'il était inutile qu'il en demande la garde. Maintenant, il aurait 49-1/4 p. 100 de chances de l'obtenir et ce pourcentage augmente régulièrement. C'est une question d'attitude. Je suis sûre que cela va changer avec le temps.

M. Day: Il faut également tenir compte du fait que les pères n'obtiennent pas, dans notre province du moins, la garde de leurs enfants lorsqu'ils travaillent à l'extérieur, leur conjoint restant au foyer.

M. Reimer: Merci.

Le président: Merci, monsieur Reimer. Monsieur Cadieux.

M. Cadieux: Je n'ai qu'une question très brève à vous poser, et M^{me} Finestone l'aurait vraisemblablement posée. Je veux parler du paragraphe 16(3). Vous ai-je bien compris lorsque vous avez dit que vous aimeriez que ce paragraphe soit modifié pour qu'il ne s'applique qu'aux parents ou aux deux parties?

Mme Kiteley: Vous avez raison.

M. Cadieux: Dans ce cas, vous ne voudriez pas que les grands-parents aient le droit de demander la garde de leurs petits-enfants dans certains cas, par exemple?

M. Stoffman: Du point de vue constitutionnel, nous ne pensons pas que la garde des enfants pourrait être confiée à un grand-parent, aux termes d'une Loi sur le divorce qui n'intéresse que les conjoints. La plupart des provinces ont adopté des lois ou sont sur le point de le faire, bien que je crois que la plupart l'aient fait maintenant, selon lesquelles une personne autre que le père et la mère peut obtenir la garde des enfants ou en devenir le tuteur. Nous estimons que c'est la meilleure façon de procéder au lieu de devoir traiter avec quatre, cinq ou six parties différentes lors de la procédure de divorce.

M. Cadieux: L'argument que vous présentez dans ce cas précis est strictement constitutionnel par conséquent?

M. Day: Oui, nous estimons que même dans les provinces où ce type de loi citée par M. Stoffman n'existe pas, le tribunal peut surseoir aux parents et accorder la garde des enfants à des tiers, c'est-à-dire, à des personnes autres que les parents naturels des enfants.

Le président: Pensez-vous que le projet de loi devrait le préciser?

M. Stoffman: Oui, et c'est la raison pour laquelle nous avons recommandé que ce pouvoir soit clairement énoncé dans la loi.

Le président: Merci. Les députés ont-ils d'autres questions brèves à poser? Monsieur Valcourt suivi de M^{me} Finestone.

Mr. Valcourt: On pages 8 and 9 of your brief, you talk about the right the judge has to refuse a decree of divorce where it could prejudicially affect the making of reasonable

M. Valcourt: Aux pages 8 et 9 de votre mémoire, vous citez le droit de refus du juge d'accorder un divorce lorsque ce dernier pourrait nuire à l'établissement d'ententes raisonnables

[Texte]

arrangements for maintenance of the children of the marriage. What do you think we achieve in having such a clause in the bill? I am trying to figure out in what circumstances it would be good for the children or the spouses to have the judge refuse a divorce. What do you think we will accomplish? They are going to walk out of there; you know they will not to back and live together. You will only keep a situation, maybe, where insufficient support is being given to the children or to one of the spouses. What really do we achieve? I am going to tell you what my worry is. We have this very good businessman here who has a shoe company; I see him with his accountant in court making a case that if that divorce order is given, the whole business will crumble, you know, so the spouse is left out with nothing. What will we achieve in having such a clause?

Mr. Stoffman: Realistically all it is is another tool in the judge's arsenal to help people or insist that people work out some financial arrangements.

Ms Kiteley: Can I give you an example, a factual situation where I think it might apply, because it will be rather narrowly applied? There is a similar provision in it now and it does not get much use, but we think it should stay in. Take a long marriage where the people have been together 30 or 40 years; the husband may be coming to retirement age at the time the marriage breaks down, there is very little income and very few assets. If the divorce takes place, the woman can be left with virtually no claim against his estate, she will no longer be his spouse and will not share in whatever survivor pension there may be. However, if you postpone the divorce and say, I am sorry but this is a rather unusual situation where, because of your financial circumstances, she should be entitled to the survivor benefits... It will be applied in very few situations, but we do have an awful lot of women in this country who are very ill provided for. I can tell you where this is coming from; it is to make as much provision for them as is possible. The authority to withhold the divorce is one that is very, very unusually applied but, nonetheless, should be in the bill.

Mr. Stoffman: It applies particularly to those situations where you have a deviated pension scheme and that is the only source of income, as Ms Kiteley indicated, when you have long-term marriages, you do not want to leave one of the parties absolutely destitute. It is only until such time as arrangements have been made to care for a spouse who is deserving and needs support.

Mr. Valcourt: Okay, thank you.

Mr. Cadieux: If I may just add a little comment. *Le Barreau du Québec*, in its own brief, has brought some suggestions with respect to that, that the laws should be amended in other fields in order to protect those rights.

Ms Kiteley: Yes.

The Chairman: Mrs. Finestone, can you take a couple of minutes?

Mrs. Finestone: Yes. I particularly want to thank you with that response to paragraphs 12.(2)(a) and (b) because I was really very curious to know why you would want that delay. I

[Traduction]

portant sur les moyens de subvenir aux besoins des enfants du mariage. Pourquoi voulez-vous introduire un article de ce genre dans le projet de Loi? J'essaie de voir dans quelles circonstances il serait dans l'intérêt des enfants ou des conjoints de demander à un juge de refuser un divorce. Quels en seraient les effets? Ils sortiraient du cabinet du juge et vous saurez très bien qu'ils ne vivront pas ensemble. Vous ne ferez que prolonger une situation où l'aide apportée aux enfants ou à l'un des conjoints ne suffira pas. Qu'essayez-vous de faire? Je vais vous dire ce que je crains. Prenons l'exemple d'un homme d'affaires très compétent qui possède un magasin de chaussures; il arrive au tribunal avec son comptable et dit que si le divorce est accordé, toute son entreprise va s'écrouler si bien que le conjoint n'obtient rien. Pourquoi introduire un article de ce genre?

M. Stoffman: Il ne s'agit que d'un autre moyen mis à la disposition du juge pour aider les gens ou pour insister sur le fait qu'ils doivent prendre les dispositions financières qui s'imposent.

Mme Kiteley: Puis-je vous donner un exemple concret d'application de cette disposition, car je pense que son application sera très restreinte? Cette disposition existe à l'heure actuelle, on n'y a pas souvent recours, mais nous pensons qu'elle devrait être conservée. Prenons un couple marié depuis 30 ou 40 ans; lors du divorce, il se peut que le mari approche de la retraite et a donc très peu de revenus et de biens. Si le divorce est prononcé, la femme peut fort bien ne rien obtenir ou presque; elle ne sera plus son conjoint et elle ne pourra avoir droit à sa pension de reversion. Cependant, si le divorce est retardé en raison de la situation inhabituelle, elle pourra avoir droit à la pension de reversion en raison de la situation financière du mari... on aura recours à cette disposition que dans très peu de cas, mais il existe de nombreuses femmes dans ce pays qui n'ont pratiquement rien. Nous pensons que cet article devrait figurer dans la loi pour que ces femmes puissent obtenir toute l'aide possible. On a que très rarement recours à ce pouvoir de reporter le divorce, mais il devrait néanmoins figurer dans le projet de Loi.

M. Stoffman: Cet article serait particulièrement utile lorsque la pension de retraite du mari est la seule source de revenus car, comme M^{me} Kiteley l'a indiqué, lorsque des mariages durent longtemps, l'un des conjoints ne devrait pas être démuné. Mais le divorce sera prononcé lorsque les époux se seront entendus sur les sommes à accorder à celui ou à celle qui a besoin d'aide.

M. Valcourt: Merci.

M. Cadieux: Puis-je ajouter une toute petite observation. Dans le mémoire qu'il nous a présenté, le Barreau du Québec a fait valoir que les lois devraient être modifiées dans d'autres domaines pour que ces droits soient protégés.

Mme Kiteley: Oui.

Le président: Madame Finestone, pourriez-vous limiter vos observations à 2 minutes?

Mme Finestone: Oui. Je vous remercie de ce que vous avez dit à propos des alinéas 12(2)a) et b) car j'étais très curieuse de savoir pourquoi vous demandiez ce report. Je comprends

[Text]

can see the logic to it now; I could not see it before. I appreciate that.

You said that Quebec was here. I must have been travelling, I was not here. I was wondering, with respect to mediation, which I would like to go back to, why you . . . In a sense, I got the feeling that you denigrated the potential based on someone hanging out a shingle on short notice and profiteering on the backs of the very trying emotional situation. I was party to setting up a very interesting mediation team in Quebec that was mandatory through the courts and the social service department, fiscally responsible; you had a team approach, a psychologist, a social worker and fiscal management. There was an obligation for a minimum series of sessions; I believe it is three, but I cannot remember the details. It was an extremely successful operation under CSS, *Troisième qui a été payée d'ailleurs par le CSS*. I wondered if you had looked at that, if any of your confreres had examined that, and what your experience was with it.

Mr. Stoffman: We are not opposed to mediation. We do not want our comments to be . . .

Mrs. Finestone: I would like you to address your remarks to the Quebec experience if you could. You have talked about California; I would like to talk about Quebec.

• 1720

Mr. Stoffman: In Quebec, we are aware it is a very successful program. No specific recommendations were made because of the concern that appropriately trained mediators do not exist for the most part in most of Canada. There are no mediators, for example, in Winnipeg, with a population of 600,000, to whom I would refer any client to deal with any financial matter. They do not exist. In so far as mediating access and custody, we have a court conciliation service; a number of the workers there are good, and a number of them help resolve issues. We are not opposed to mediation at all. We want to make sure our clients' interests are safeguarded, that it is implemented on a timely basis when it is proven to be successful, and it is proven to take effect only by a responsible organization with the appropriate safeguards. That is all . . .

Mrs. Finestone: You use a different terminology when you refer to a difference between conciliation . . . You mean reconciliation, as opposed to mediation?

Mr. Stoffman: Our conciliation service is for reconciliation, conciliation, and mediation.

Mrs. Finestone: Okay.

Mr. Day: While we do not oppose the concept of mediation, what we are saying is that it is not now appropriate to incorporate mandatory mediation provisions in the D & C bill. We do not feel it is appropriate at this time.

Mrs. Finestone: The last question I have: Do you believe that if there were an enlarged mandatory access route to

[Translation]

maintenant, mais ce n'était pas le cas auparavant. Je vous en remercie.

Je viens d'apprendre que les représentants du Barreau du Québec avaient comparu. J'étais sans doute en voyage, car je ne les ai pas entendus. A propos de la médiation, sur laquelle je voudrais revenir, je voudrais savoir . . . j'ai eu l'impression que vous dénégiez les compétences de ceux qui se posent en médiateurs en les accusant de profiter de la situation fort éprouvante de ceux qui demandent le divorce. J'ai moi-même participé à la création d'une équipe de médiation très intéressante au Québec qui devait passer obligatoirement par les tribunaux et le ministère des Services sociaux; c'était une équipe composée d'un psychologue, d'un travailleur social et de responsables financiers. Les futurs divorcés devaient se soumettre à 3 séances minimum, je crois, mais je ne me souviens pas des détails. Cela a eu beaucoup de succès et je crois que la troisième était payée par le CSS. Je me demande si vous vous êtes penchés là-dessus, si un de vos confrères l'a fait et pouvez-vous me dire ce que vous en pensez.

M. Stoffman: Nous ne nous opposons pas à la médiation. Nous ne voulons pas que nos observations soient comprises . . .

Mme Finestone: Je voudrais que vous nous disiez ce que vous pensez de l'expérience tentée au Québec. Vous avez parlé de la Californie et moi je voudrais parler du Québec.

M. Stoffman: Nous savons que ce programme a été couronné de succès au Québec. Nous n'avons proposé aucune recommandation précise car nous estimons qu'il n'existe pas suffisamment de médiateurs compétents dans la plupart des régions du Canada. Par exemple, je ne pourrais recommander aucun médiateur qui se chargerait des affaires financières d'un client à Winnipeg qui compte pourtant 600,000 habitants. Il n'en existe tout simplement pas. Pour ce qui est de l'accès et de la garde des enfants, nous disposons d'un service de conciliation au tribunal; certains de ceux qui y travaillent sont compétents et arrivent à résoudre certains problèmes. Nous ne nous opposons absolument pas à la médiation. Nous voulons nous assurer que les intérêts de nos clients sont sauvegardés mais que cela ne se fasse que si le système est bon et s'il est pris en charge par des gens compétents qui se dotent de garanties suffisantes. C'est tout . . .

Mme Finestone: Vous utilisez un vocabulaire différent lorsque vous parlez de la différence entre conciliation . . . Vous opposez réconciliation et médiation?

M. Stoffman: Notre service de conciliation s'occupe de réconciliation, de conciliation et de médiation.

Mme Finestone: Bien.

M. Day: Même si nous ne nous opposons pas à la médiation, nous pensons que le moment n'est pas venu de rendre la médiation obligatoire par l'entremise du projet de loi sur le divorce et la garde des enfants. Nous ne pensons pas que l'heure soit venue de le faire.

Mme Finestone: Dernière question. Pensez-vous que si l'accès aux renseignements sur les enfants, au partage des

[Texte]

information and the sharing of responsibilities around decision-making—access to information around the child's schooling, education, etc.—one could presume there would be less tension and there would be less unhappiness on the parts of many of the men who have spoken to us? And access means that you see your child more than once every two weeks for two hours, which I think is absolutely horrible.

Ms Kiteley: If I might reply to that, the judge is going to decide what frequency—and you have enshrined the principles in the bill. But if I can deal with the information thing, I think the experience in Ontario is that fathers, since they are the non-custodial parents, need more information. There is no question that the mothers can hold the strings, as it were, on the school report card and the gym report and when the music lesson is going to be or the recital. Since 1982 in Ontario, in the Children's Law Reform Act, there has been a possibility that the non-custodial parent has the same rights to information as does the custodial parent. That has worked very well. Mr. Stoffman made some comments about that earlier. I commend that to you very highly.

Mrs. Finestone: That is Ontario and Manitoba then.

Ms Kiteley: Yes.

Mr. Day: I would like to add only that with respect to the whole question of access in the custody access provision of a decree nisi of divorce under the present law, a large number of the recent orders I have examined from other jurisdictions and have obtained in our own jurisdiction provide in great detail and with substantial frequency for access. We recently had a case where the court had, among other things, to deal with the question of how parents were to share the time of escorting children from door to door on Hallowe'en.

Mrs. Finestone: Good God.

Mr. Day: When courts take the pain and trouble to deal with access in that much detail, I think it is an indication that while there are not a lot of joint custody orders, increasing amounts of access time are being provided to the non-custodial parent.

The Chairman: Thank you, Mrs. Finestone.

Mrs. Finestone: Thank you.

The Chairman: We are well over our time, but I will permit one short question from Mr. Reid.

Mr. Reid: A short question, Mr. Chairman, but it might require a little time in the response.

The Chairman: Mr. Reid, you are consistent to an incredible degree.

Mr. Reid: The not necessarily objections of the witnesses with respect to mediation, would these concerns be alleviated if mediation were directed and perhaps limited in the direction to social aspects such as custody, joint custody, access provisions, and maybe making some recommendation? I can understand the concern of making a division of financial assets—family assets—among inexperienced negotiators. But if it were

[Traduction]

responsabilités, des décisions et je veux parler des renseignements portant sur la scolarité des enfants, de leur éducation et ainsi de suite, les tensions seraient moindres et les hommes seraient plus heureux? Et par accès, j'entends que le père voit son enfant plus d'une fois toutes les deux semaines pendant deux heures, ce qui dépasse tout entendement.

Mme Kiteley: Permettez-moi d'y répondre. Il appartient au juge de décider de la fréquence des visites et ces principes figurent dans le projet de loi. Mais pour ce qui est des renseignements, j'estime qu'en Ontario les pères, puisqu'ils n'ont pas la garde de leurs enfants, ont besoin de renseignements supplémentaires. Il ne fait aucun doute que les mères peuvent ne pas dévoiler ce qui figure sur le bulletin de notes de son enfant, l'heure de la leçon de musique ou du récital. Depuis 1982, en Ontario, la Loi modifiant le droit des enfants accorde au parent qui n'a pas la garde de ses enfants les mêmes droits aux renseignements que le parent qui en a la garde. Cela fonctionne très bien. M. Stoffman en a d'ailleurs parlé plus tôt. Je recommande vivement cette solution.

Mme Finestone: Cela se passe en Ontario et au Manitoba.

Mme Kiteley: Oui.

M. Day: Au sujet de cette question d'accès à l'enfant lorsqu'un jugement conditionnel de divorce est prononcé aux termes de la loi actuelle, un grand nombre des jugements prononcés récemment dans d'autres provinces et dans la nôtre accordent un accès très fréquent aux enfants. Récemment, le tribunal a dû décider, entre autres, de la façon dont les parents devaient se partager le temps lorsque viendrait le moment d'escorter leurs enfants de porte en porte le jour de l'Hallowe'en.

Mme Finestone: Grand Dieu!

M. Day: Lorsque les tribunaux prennent la peine de décomposer ainsi le temps réservé aux enfants, cela indique, je crois, que même si la garde commune n'est pas accordée souvent, la fréquence des visites accordées à celui ou à celle qui n'a pas la garde de ses enfants augmente de plus en plus.

Le président: Merci, madame Finestone.

Mme Finestone: Merci.

Le président: Nous avons dépassé l'heure depuis longtemps, mais je vais permettre à M. Reid de poser une dernière question brève.

M. Reid: Ma question sera brève, monsieur le président, mais la réponse le sera peut-être moins.

Le président: Monsieur Reid, vous restez égal à vous-même, c'est incroyable.

M. Reid: Même si les témoins ne s'opposent pas nécessairement à la médiation, leurs craintes seraient-elles aplanies si la médiation ne s'intéressait qu'à des considérations d'ordre social comme la garde des enfants, la garde commune des enfants, la fréquence des visites et que des recommandations soient faites à ce sujet? Je comprends fort bien les craintes que vous exprimez lorsque des négociateurs inexpérimentés sont chargés de répartir les biens de la famille. Mais vous opposeriez-vous

[Text]

limited to social problems only, would you have the same objections to mediation?

• 1725

Mr. Stoffman: We only reinforce our submission that we feel mediation must be voluntary. Additionally, we have the concern in so far as the quality of those persons calling themselves mediators. There is no real magic in the term mediator; from the Latin *mediatum* it means to stand in the middle of. Lawyers, in their own sense are mediators, although they are not impartial. We have been mediating disputes in our way for many, many years and the fact that 95% of all divorce cases are resolved before final trial says we are not doing too badly.

But our concern is primarily, as you say here, as your question suggests, financial at this particular time. I think our reservations are fewer with the custody access because mediators today tend to be people involved in the social sciences or interdisciplinary fields, so we feel a little more comfortable that they are qualified to deal with the issues they are addressing, more so than they would on financial matters.

Ms Kiteley: Mr. Chairman, I know you are out of time, but I wonder if I might make one comment. I am involved in a research project in Ontario for the Law Society. The Department of Justice is contributing a certain amount towards the funding of that, as are the Laidlaw Foundation and the Province of Ontario.

There are two objectives of that research design and they are to figure out the cost and the social effectiveness of mediation. We were hoping to have some results in about two years—it looks like it may be closer to four years—but we are finding the more we get into this whole animal of mediation, the more complicated it is. I mean, just figuring out what the criteria are for qualified mediators, with whom you can have some confidence and place these people... My experience with this mediation research project is that it is going to take some years to iron out the wrinkles and that if you, as a policy matter, stick it in the bill that you have to mediate, whether you like it or not, you may be opening up a hornet's nest.

Maybe in five years, when we have better experience with it on a voluntary basis, there will be overwhelming support back at this committee and in the House to stick it in, but we are asking you not to do it at this point.

The Chairman: Thank you, Mr. Reid.

Mr. Reid: Thank you.

The Chairman: On a point of order, Mrs. Finestone.

Mrs. Finestone: Miss Kiteley mentioned a list of criteria that is used in Ontario for definition of the best interests of the child. I wonder if she would be good enough to forward that list.

Ms Kiteley: I would be happy to.

Mrs. Finestone: We could share it with the committee.

Ms Kiteley: Absolutely. I will see that that is done.

[Translation]

autant à la médiation si elle ne s'intéressait qu'aux problèmes sociaux?

M. Stoffman: Nous voulons simplement insister sur le fait que la médiation devrait être, à notre avis, volontaire. D'autre part, nous doutons de la compétence de ceux qui se baptisent médiateurs. Le terme médiateur ne renferme aucun mystère; il vient du latin *mediatum* qui veut dire s'entremettre. Les avocats peuvent être considérés comme des médiateurs, bien qu'ils ne soient pas impartiaux. Nous réglons des litiges à notre manière depuis de nombreuses années et le fait que 95 p. 100 de tous les divorces sont réglés avant le jugement définitif prouve que nous ne sommes pas si mauvais médiateurs.

Mais comme vous l'avez dit, nous nous inquiétons principalement des aspects financiers. Nous exprimons moins de réserve pour ce qui est de la fréquence des visites car les médiateurs aujourd'hui ont tendance à être spécialistes dans le domaine des sciences sociales ou de disciplines connexes et nous pensons par conséquent qu'ils sont un peu plus qualifiés à cet égard qu'à l'égard des questions financières.

Mme Kiteley: Monsieur le président, je sais qu'il ne vous reste plus de temps, mais permettez-moi de faire une observation. Je participe à un projet de recherche en Ontario pour le compte de l'Ordre des avocats. Le ministère de la Justice finance en partie ce projet tout comme la *Laidlaw Foundation* et la province de l'Ontario.

Ce projet de recherche a pour but de déterminer le coût et l'efficacité sociales de la médiation. Nous espérons présenter notre rapport dans environ deux ans—tout indique que ce sera dans quatre ans cependant—mais nous découvrons, à mesure que nous nous attaquons à ce problème, que la médiation est un phénomène très complexe. Par exemple, à quoi reconnaît-on un bon médiateur, en qui on a confiance et comment placer ces gens... Depuis que je fais partie de cette équipe de recherche, je me dis que beaucoup d'eau coulera sous les ponts avant que ce système soit bien compris et si vous introduisez la médiation obligatoire dans le projet de loi, vous allez peut-être mettre le feu aux poudres.

Peut-être dans cinq ans, lorsque nous en saurons davantage sur la médiation volontaire, pourrions-nous demander à ce Comité et à la Chambre des communes de l'introduire dans le projet de loi, mais nous vous demandons de ne pas le faire pour l'instant.

Le président: Merci, monsieur Reid.

M. Reid: Merci.

Le président: Un rappel au Règlement, madame Finestone.

Mme Finestone: M^{me} Kiteley a parlé d'une liste de critères qui sert à définir le bien de l'enfant en Ontario. Je me demande si elle pourrait nous la faire parvenir.

Mme Kiteley: Avec plaisir.

Mme Finestone: Nous pourrions la distribuer au Comité.

Mme Kiteley: Absolument. Je ferai en sorte que ce soit fait.

[Texte]

Mrs. Finestone: Thank you very much. Is that a point of order or a point of information, Mr. Chairman?

The Chairman: It is a point of order, and it is an excellent point of order.

Mrs. Finestone: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mrs. Finestone.

If you would not mind, Ms Kiteley, sending that to the clerk of the committee, Miss Sirpaul, she will ensure that we all receive copies of it.

Mr. Stoffman, Mr. Day and Ms Kiteley, on behalf of the committee I would like to thank you. We are well over our normal time of adjournment and it speaks to the high quality of your brief and your presentation.

We stand adjourned to 4 p.m. tomorrow, when we will have officials from the Department of the Attorney General's Office in Manitoba.

[Traduction]

Mme Finestone: Merci infiniment. Est-ce un rappel au Règlement ou une demande de renseignements, monsieur le président?

Le président: C'était un rappel au Règlement, et il est excellent.

Mme Finestone: Merci.

Le président: Merci, madame Finestone.

Madame Kiteley, voudriez-vous envoyer cette liste au greffier du Comité, à M^{me} Sirpaul, si vous ne voyez pas d'inconvénients et elle veillera à ce que nous en recevions tous copie.

Monsieur Day et madame Kiteley, je voudrais tous vous remercier au nom du Comité. Nous avons dépassé de loin notre heure normale d'ajournement et cela en dit long sur l'excellente qualité de votre mémoire et de votre présentation.

Nous reprendrons nos travaux demain après-midi à 16 heures, heure à laquelle nous recevrons les hauts fonctionnaires du Bureau du vérificateur général du Manitoba. La séance est levée.

APPENDIX "JUST-36"

**SUBMISSIONS TO THE STANDING COMMITTEE
OF JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS on
BILL C-47, AN ACT RESPECTING DIVORCE
AND COROLLARY RELIEF
concerning Section 8(2)(b)(i) and (ii)
and Section 15(5)**

**by Douglas R. Adams
Barrister and Solicitor**

SUBMISSIONS TO THE STANDING COMMITTEE
OF JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS on
BILL C-47, AN ACT RESPECTING DIVORCE
AND COROLLARY RELIEF
concerning Section 8(2)(b)(i) and (ii)
and Section 15(5)
by Douglas R. Adams
Barrister and Solicitor

I N D E X

pages

1. Introduction.
2. Fault.
3. Submission.
4. Separation Agreements and the Award of Maintenance.
 - a) The Problem.
 - b) Historical Background.
 - c) Current Judicial Response.
 - d) Present Confusion.
 - e) Possible Solutions.
 - f) Predictability.
5. Submission.

INTRODUCTION

The following submissions pertain firstly, to Section 8(2)(b)(i) and (ii) the fault sections of Bill C-47, an Act respecting Divorce and Corollary Relief and, secondly, Section 15(5) the operative maintenance provision.

The submissions regarding fault are a synopsis of the arguments against the concept and suggest that it does not measure up as a humane and satisfying judicial tool.

The plea for legislative support for separation agreements, which are badly battered these days, is a plea for respect for the judicial process itself. If heeded it can have the effect of shifting, somewhat at least, the conflict resolution process out of the courtroom and back into solicitors offices.

FAULT

It is respectfully submitted that inclusion of Sections 8(2)(b)(i) and (ii) will have regressive consequences. The arguments and implications respecting those sections include the following:

1. Sections 8(2)(b)(i) and (ii) are unnecessary in that an alternate remedy in Section 8(2)(a) is fully available, that has all the positive attributes and none of the negative features that adhere to the fault sections.
2. Litigating a fault issue increases the cost of the proceedings. These issues can easily involve 10 witnesses and more and on balance take at least two days to try.
3. They achieve nothing more than can be obtained through the use of Section 8(2)(a).
4. Proceedings based on fault accentuate the adversarial nature of the proceedings, provoke antagonism between the spouses and aggravate the conflict and tensions.

5. Adultery frequently operates in practice as a vehicle of vengeance, a "matraque matrimoniale". For example, take the case of a member of the clergy separated from his wife for four years. Under the present Act the wife can petition on the grounds of 3 years separation. However the husband after 3 years separation began dating and so the wife filed her petition on the grounds of alleged adultery. If the wife is successful the husband will lose not only his job but his profession.
6. Insofar as one of the professed goals of the Act is to pursue the best interests of the children, public attribution of the cause of the marriage failure to one of the parents for a particular reason is inconsistent with that goal, as this will impair the parent-child relationship.
7. They are based on the fundamentally false premise that marriage breakdown can be subject to a black and white analysis with guilt

attributed to one party and innocence to the other.

8. If the Act is designed to promote maximum fairness between the spouses and at the same time minimize their humiliation and distress, the analysis and attribution of fault is inconsistent with these goals and is counter-productive to the attainment of them. But it is argued, if there is adultery should it not be visited with humiliation and distress? If the "innocent" party has suffered should not the "guilty" party suffer too? Is that not a just and proper consequence? The answer is that these are indeed all that will be achieved and they are not, it is respectfully submitted, laudable goals.
9. It is arguable that adultery and cruelty are essentially symptoms of a decayed union and are of themselves not primarily causal.

10. Love turned to hatred and bitterness is the proper subject of art, literature and religion where there can be a constructive response. The judicial inquiry does not have any potential for positive feedback.
11. The difference between this Act and the history of thousands of years, as Mr. Crosbie put it to the Committee, is that this Act provides a better alternative, a better way in Section 8(2)(a).

SUBMISSION

For the foregoing reasons, it is respectfully submitted that Sections 8(2)(b)(i) and (ii) be deleted from the Bill C-47.

SEPARATION AGREEMENTS AND THE AWARD OF MAINTENANCE

It is respectfully suggested that consideration be given to including reference to separation agreements in Section 15(5) as a factor deserving of consideration and that this particular factor be treated as a matter of primary importance.

THE PROBLEM

It is, of course, highly desirable that whenever possible spouses resolve their differences themselves and that recourse to the courts be reserved for only the most intractable of cases. But, it is argued, these contracts are often not made by people accustomed to either the law or even the idea of legally binding arrangements. Nor are they prescient or even prudent in the trauma of separation. Additionally, the response for at least one hundred years prior to the enactment of the present Act has been to say that the question of maintenance is really too complicated, there are simply too many factors to be considered and that therefore the only thing to do is to give the judge a wide, unfettered discretion to do what he or she thinks proper. The present Act requires only that the order be "fit and just". Bill C-47 adheres to this pattern and gives, in effect, an

unlimited discretion to the trial judge. The problem then lies when the law of contract comes in conflict with the exercise of judicial discretion.

It is respectfully submitted that the law presently is chaotic and that the adverse consequence of this is a significant increase in litigation.

HISTORICAL BACKGROUND

It is paradoxical that initially adultery was the only circumstance explosive enough to dislodge the paramouncy of the law of contract.

In 1882 in Gandy v. Gandy, 1882 7 P. 168 in the Court of Appeal in England the court concluded, reversing the trial judge, that an agreement was not revoked by one of the parties subsequently committing adultery in that subsequent adultery was not misconduct of such a nature as to prevent a party from relying on the contract. In 1929, the House of Lords struggled with this and concluded conversely that adultery subsequent to the Separation Agreement presented such a different set of circumstances that in considering an order of maintenance that was fit and just the court could disregard completely the agreement. The case was Hyman v.

Hyman 1929 AC 601.

In 1955, the Ontario Court of Appeal in Smith v. Smith, [1955] OR 695, refused to follow the House of Lords in Hyman and instead preferred the certainty of contract as expressed in Gandy. Again the issue was adultery subsequent to the separation agreement.

CURRENT JUDICIAL RESPONSE

Smith held for a while but then, in the unprecedented litigation of the 70's, contract became less sacrosanct. This is not to say that the pendulum had simply swung in favour of the exercise of discretion regardless of any agreement between the parties. The situation simply became confused.

Mr. Justice O'Sullivan of the Manitoba Court of Appeal, was really the last to mount an attack on Hyman v. Hyman and he did so in his strong dissent in Neuman v. Neuman 1980 19 RFL 2nd 122.

Mr. Justice Kearns of the Alberta Court of Appeal in Jull v. Jull, 42 RFL 2d 113, despairs that "no predictable standard for interference can be extracted from the

authorities. This has led to criticism, and the call for legislative reform." He goes on "I'm inclined to agree that the standards for interference offer too little security to contractual arrangements and must tend to discourage settlement.....".

PRESENT CONFUSION

There is no problem with the traditional safeguards of undue influence, fraud, duress or misrepresentation. These are all time tested and workable judicial tools. The problem arises because there are two powerful and conflicting impulses that are struggling and neither can achieve dominance. Each has its strong adherents. As Mr. Justice Kearns says "sometimes the courts express a preference for the "fairness" approach; sometimes they preference for the "freedom" approach". Madame Justice Wilson, in an article published in Family Law: Dimensions of Justice refers at page 38 to "the widely disparate approaches" the courts have taken to these agreements.

In the Court of Appeal of Ontario, two very respected judges are polarized on this issue. Mr. Justice Blair is predisposed to discretion and is inclined to do what he feels is justice between the parties. Mr. Justice Zuber favours the certainty of contract and he struggles to uphold

any agreement that the parties have seen fit to sign.

The courts are ambivalent as to whether or not uberimae fides or the duty to disclose, inadequacy of consideration, change in circumstances, unconscionability and the state of mind of one of the parties at the time the agreement is signed, are issues which really should qualify as respectable or adequate judicial tools.

The doctrine of uberimae fides arises out of the special status of the marital relationship and posits that the husband has a special duty to disclose and there are cases such as Dunsdon v. Dunsdon 1978 5 RFL 2d 89, Lamer v. Lamer 1978 6 RFL 2d 282 and Couzens v. Couzens 1982 24 RFL 2d 243, that say a contract can be voided if this duty is breached. However, in Farquar v. Farquar 1984 1 DLR 4th 244, Mr. Justice Zuber questioned this on the basis that the spouses were really at arms length and each has an opportunity of hiring a solicitor. Accordingly, a spouse has a duty to ask and he referred to the procedures that are available to provide for disclosure. It is respectfully suggested that what Mr. Justice Zuber did in Farquar was to characterize uberimae fides as a psuedo-juridical tool.

In McVeetors v. McVeetors, 31 RFL 2d 218, Mr.

Justice Blair returned to uberimae fides and based his award in part as a result of the husband's failure to disclose notwithstanding that the wife did not ask and recited in her agreement that she was content with the disclosure.

There is conflict in the cases on the question of a change in circumstances. Does a change justify setting aside an agreement under any circumstances? If so, how much of a change is necessary? Mr. Justice Blair in Webb v. Webb, 39 RFL 2d 113, argued that all that was necessary was a material change in circumstances. Mr. Justice Zuber in Joyce v. Joyce 1985 47 OR 2d 609 said that even though the husband was a millionaire having an airplane at his disposal, a Jaguar, Mercedes and a Rolls Royce in his garage, the bankruptcy of the wife was not a catastrophic change in circumstances sufficient to set aside an agreement.

In McVeetors, Mr. Justice Blair found that it was not necessary to establish any change in circumstances.

There is confusion as to the nature and scope of unconscionability and whether it is workable as a judicial tool. At trial in McVeetors the trial judge said that the agreement was certainly not unconscionable. In the Court of

Appeal in the same case, Mr. Justice Blair said it was which says something about the fluidity of the concept.

POSSIBLE SOLUTIONS

Possible legislative solutions range from the extreme positions at either end of the spectrum to some kind of hybrid solution in between. On the one hand, the law of contract could be given a position of prominence and the parties given the opportunity to govern their own affairs. At the other extreme end it could be considered as impinging but little on the discretion of the court. In between differing weights could be attributed and different strategies could be adopted to deal with them.

No judicial solution appears to be available so that the matter rests squarely with this Committee.

PREDICTABILITY

The proponents of certainty and predictability who argue against wide unfettered discretion in a judge have had their say and in widely different circumstances. The following are some examples.

In Carter v. Minister of Health 1951 All ER 904, Mr. Justice Devlin said "In the administration of justice, the choice always lies between the application of the fixed rule that is designed to be generally fair and to ensure uniformity of treatment and the investigation of each case on its merits, leaving the result to the length of the Judge's foot."

The essence of Professor Harold Potters thought in his book The Quest for Justice appears at page 48 where he said "..... justice accordingly to law requires as much certainty in the rules as human skill can devise."

Similarly, Professor MacCormick in Legal Reasoning and Legal Theory at page 242 expresses a similar view where he says that a judge "incurs a duty to resolve disputes coming before him in accordance with the law - not just to arbitrate according to the equity of an individual case (whatever that might be supposed to mean) nor to conciliate or procure compromises. He is to do right to all manner of men, and he is clothed with the necessary powers to run proceedings and bring them to a definitive conclusion by issuing binding orders or decrees. The duty to judge according to law would be vacuous unless the law were identifiable."

If you view contract as Professor Freund does as a paradigm of justice sustained by the unifying idea of the satisfaction of reasonable expectations then subjecting an agreement to the discretion of a particular judge whose views and discretion are certainly different than any other judge does violence to those expectations (see Social Justice and the Law page 93).

It is respectfully suggested that if a wide ranging discretion is vested in a trial judge then the task of trying to predict his or her decision in advance is, to use the language of Mr. Justice Aldisert in a due process case in the United States, "akin to interpreting the speech of Pythia after she chewed the laurel leaves at Delphi". (Romeo v. Youngberg 644 F 2d 147 @ 182).

SUBMISSION

For the foregoing reasons it is respectfully submitted that Section 15(5) be amended to include any separation agreement between the spouses and that such agreement be given primary consideration.

APPENDIX "JUST-37"

CANADIAN BAR ASSOCIATION

SUBMISSION

on

BILL C-46 AN ACT TO AMEND THE DIVORCE ACT

BILL C-47 THE DIVORCE AND COROLLARY RELIEF ACT

BILL C-48 THE FAMILY ORDERS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT

Presented to the House of Commons

Standing Committee on Justice and Legal Affairs

June 25, 1985



CANADIAN BAR ASSOCIATION SUBMISSIONONBILL C-46 AN ACT TO AMEND THE DIVORCE ACTBILL C-47 THE DIVORCE AND COROLLARY RELIEF ACTBILL C-48 THE FAMILY ORDERS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT

SUBMITTED BY: JIM M. STOFFMAN, Walsh, Micay and Company
National Chairperson 700 - 211 Portage Avenue
Family Law Section Winnipeg, Manitoba
Canadian Bar Association R3B 2A2

This position paper is largely attributable to the efforts of each Provincial Family Law Subsection Chairperson and its membership. Special acknowledgements for their enthusiasm, effort and assistance in the preparation of this paper must be extended to:

FRAN KITELY
National Vice-Chairperson
Family Law Section
Canadian Bar Association
Symes, Kitley & McIntyre
Toronto, Ontario

DAVID C. DAY, Q.C.
National Secretary
Family Law Section
Canadian Bar Association
St. John's Newfoundland

JOY M. COOPER
Provincial Vice-Chairperson
Family Law Section
Canadian Bar Association
Walsh, Micay and Company
Winnipeg, Manitoba

COMMITTEE MEMBER**POSITION OR SUBSECTION REPRESENTATIVE**

JIM M. STOFFMAN	National Chairperson, Family Law Section
FRAN KITELEY	National Vice-Chairperson, Family Law Section
DAVID C. DAY, Q.C.	National Secretary, Family Law Section, and Newfoundland Family Law Chairperson
PENELOPE GAWN	Yukon Territories, Family Law Chairperson
ROSS SENIOR	Vancouver, Family Law Chairperson
LOUISE ARES & COLLEEN KENNY	Alberta, Family Law Chairpersons
JOHN NELSON	Saskatchewan, Family Law Chairperson
SAM MALAMUD and JOY COOPER	Manitoba, Family Law Chairperson Manitoba, Family Law Vice-Chairperson
ROSS DAVIS	Ontario, Family Law Chairperson
LUCE DIONNE	Quebec, Family Law Chairperson
JAMES WILLIAMS	Nova Scotia, Family Law Chairperson
ELIZABETH T. McLEOD	New Brunswick, Family Law Chairperson

CANADIAN BAR ASSOCIATION SUBMISSION

ERRATA

- (1) All references to sections in the new Bills should read "clauses".

I N D E XPage No.INTRODUCTIONPART I THE DIVORCE AND COROLLARY RELIEF ACT

TITLE (Section 1)

DEFINITIONS (Section 2)

JURISDICTION IN DIVORCE PROCEEDINGS (Section 3)

JURISDICTION IN VARIATION PROCEEDINGS (Section 5)

TRANSFER OF PROCEEDINGS WHERE CUSTODY

APPLICATION (Section 6)

GROUNDS FOR DIVORCE (Section 8)

DUTY OF LEGAL ADVISOR AND DUTY OF COURT

(Sections 9 and 10)

DUTY OF COURT: BARS TO DIVORCE (Section 11)

EFFECTIVE DATE OF DIVORCE (Section 12)

COROLLARY RELIEF: SUPPORT (Section 15)

COROLLARY RELIEF: CUSTODY (Section 16)

VARIATION ORDERS (Section 17)

PROVISIONAL SUPPORT ORDERS (Sections 18 and 19)

APPEALS (Section 21)

PART II THE FAMILY ORDERS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT

RELEASE OF INFORMATION (Sections 2 to 22)

GARNISHMENT OF FEDERAL MONEYS TO SATISFY

SUPPORT ORDERS AND SUPPORT PROVISIONS

(Sections 23 to 61)

INTRODUCTION

The proposed legislation concerning divorce and ancillary matters is in the main a fundamental step forward towards the achievement of enlightened and progressive divorce laws. The Canadian Bar Association has reviewed the three bills currently before parliament - Bill C-46, An Act to Amend the Divorce Act, Bill C-47, the Divorce and Corollary Relief Act, and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act - and we are pleased to see that the new legislation embodies many, if not all, of our previous recommendations with respect to much needed reform of our divorce laws.

The proposed Divorce and Corollary Relief Act, is, on the whole, clear and comprehensible. It incorporates many of our previous suggestions and avoids many of the pitfalls and difficulties we identified in the previous reform bill. The form of the proposed Act, in which the referential system of drafting has fortunately been discarded, should minimize much unproductive litigation and make the new laws more readily understandable to the public.

Nevertheless, the Canadian Bar Association feels the new legislation contains a number of significant problems which ought to be rectified. The remainder of this brief will address these difficulties as they pertain to the two major pieces of legislation - Bill C-47 and Bill C-48, section by section, and in the context of resolutions passed by the Canadian Bar Association.

PART I**BILL C-47****THE DIVORCE AND COROLLARY RELIEF ACT****TITLE (Section 1)**

The short title of the new Act, the Divorce and Corollary Relief Act, is too long and cumbersome.

The short title should be the Divorce Act, 1985.

DEFINITIONS (Section 2)

"Child of the marriage" is defined in Subsection 2(1) and further defined in Subsection 2(2). This is confusing and we can see no reason for splitting the definition in this way.

The two definitions of "child of the marriage" in Section 2 should be amalgamated.

Subsection 2(2) states in part a "child of the marriage" includes "any person for whom they both stand in the place of parents; and (b) any person of whom one is the parent and for whom the other stands in the place of a parent." The underlined word "person" must mean a "child" and there appears to be no reason why the appropriate word "child" is not used.

Subsection 2(2), paragraphs (a) and (b) should be redrafted to substitute the word "child" for the word "person" as follows:

- a) any child to whom they both stand in the place of parents; and
- b) any child to whom one is the parent and to whom the other stands in the place of a parent.

JURISDICTION IN DIVORCE PROCEEDINGS (Section 3)

One effect of Subsection 3(1) is to prevent spouses with less than one year of habitual residence in a province, but with one year of habitual residence in Canada, from commencing a divorce proceeding. We feel that, where neither spouse can establish habitual residence in one province for one year, but either can establish habitual residence in Canada for one year, a court should have the power to grant a divorce. Further, in these situations, the spouses should be allowed to agree on a forum for the divorce. Failing agreement on a forum, the Federal Court should have jurisdiction.

Subsection 3(1) should be amended to provide that where one spouse has been habitually resident in Canada for a period of one year, although neither spouse has been habitually resident in any particular province for a period of one

year, then the Federal Court, or such court as the parties may agree, has jurisdiction to hear and determine the divorce proceeding.

Subsection 3(2) provides for the deemed discontinuance of the second divorce proceeding where the spouses have commenced divorce proceedings in two different courts on different days and the first has not been discontinued within 30 days after commencement. Unfortunately, this section (which is not in substance any different from the corresponding Subsection 5(2) (a) of the present Divorce Act) does not provide any mechanism for discontinuance where the first divorce is not proceeded with. Until the first divorce proceeding is discontinued, the other spouse is precluded from commencing proceedings.

The provinces should be urged to pass Rules providing for the automatic discontinuance of a divorce proceeding where the documents are not served within a specified uniform time, or if the proceedings are otherwise abandoned.

JURISDICTION IN VARIATION PROCEEDINGS (Section 5)

Subsection 5(1) which provides that "a court in a province has jurisdiction to hear and determine a variation proceeding if (a) either former spouse is habitually resident in the province at the commencement of the proceeding; or both former spouses accept the jurisdiction of the

court" removes the requirement under Subsection 11(2) of the present Divorce Act that an order may only be varied by the court that made the Order.

While we agree that the original court should not be the only court with jurisdiction to make a variation, we are strongly of the view that this should be permitted only in certain circumstances. We believe the new provisions would open the door to substantial abuse. In particular, the new test for jurisdiction will tend to favour the debtor spouse, and thus will further increase the difficulties recipient spouses encounter in collecting maintenance due them.

The proposed Subsection 5(1) ought to be deleted and the Act should provide as follows:

"A court in a province has jurisdiction to hear and determine a variation proceeding if:

- a) The court has granted a divorce to either former spouse;
- b) Both former spouses accept the jurisdiction of the court;
- c) Both former spouses are habitually resident in the province at the commencement of the proceeding;
- d) Either former spouse is habitually resident in the province at the commencement of the proceeding, unless the court determines on the balance of convenience that the province is inappropriate for the exercise therein of such jurisdiction."

TRANSFER OF PROCEEDINGS WHERE CUSTODY APPLICATION (Section 6)

We believe the language of Subsection 6(1), 6(2) and 6(3) is confusing in two respects. Firstly, although the intention appears to be to transfer the entire proceeding, it can be interpreted to mean that only that part of the proceeding involving custody may be transferred. This section should be redrafted to clarify this.

Secondly, we feel the section would be clearer if the final words of each subsection referred specifically to the proceeding to be transferred.

The final words of each subsection should be amended as follows:

Subsection 6(1)"... transfer the divorce proceeding to a court in that other province."

Subsection 6(2)"... transfer the corollary relief proceeding to a court in that other province."

Subsection 6(3)"... transfer the variation proceeding to a court in that other province".

GROUND FOR DIVORCE (Section 8)

The new act provides that the sole ground for divorce will be marriage breakdown but that the ground can be established on the basis

of one year's separation, or proof of adultery or mental or physical cruelty.

The Canadian Bar Association agrees with the new provisions but we feel spouses ought to be discouraged from proceeding on "fault" grounds since it prolongs and increases both the financial and emotional costs of divorce.

Subsection 8(2) should be redrafted to provide that while marriage breakdown may be pleaded by evidence of separation, adultery or cruelty, the adultery or cruelty may only be relied upon at trial if the ground of marriage breakdown cannot be proven on the basis of separation.

Further, we have some concern over the proposed Subsection 8(3) (a) which states that "spouses shall be deemed to have lived separate and apart for any period during which they lived apart and either of them had the intention to live separate and apart from the other"

The wording of the proposed provision is somewhat problematical in that it would appear to permit a spouse to obtain a divorce in, for example, the following situation. Spouses are living separate and apart under an agreement that the husband takes employment for a period out of the province while the wife remains in the marital home. Under the proposed provision, it would appear possible for the husband to seek a

divorce on the basis of a mental reservation that the marriage has broken down albeit that the husband has never communicated this fact to the wife. While such a result accords with existing case law, this possibility raises formidable questions of proof and there may be a case for not allowing the period of separation to start running on the basis of a mental reservation.

DUTY OF LEGAL ADVISOR AND DUTY OF COURT (Sections 9 and 10)

The Canadian Bar Association has no objection to Sections 9 and 10 as currently worded. We are of the view that mediation must be voluntary.

DUTY OF COURT: BARS TO DIVORCE (Section 11)

Under Sections 9(1) (e) and (f) of the existing Divorce Act, the court has the power to refuse a decree where the granting of the decree would prejudicially affect the making of reasonable arrangements for the maintenance of the children of the marriage, or where it would be unduly harsh or unjust to either spouse, or where it would prejudicially affect the making of such reasonable arrangements for the maintenance of either spouse, as are necessary in the circumstances.

Subsection 11 (1) (a) of the proposed act retains only the power of the court to refuse a divorce if the granting of the divorce would

prejudicially affect the making of reasonable arrangements for the support of any children of the marriage. It does not give the court the power to refuse a divorce if the financial circumstances of one of the spouses would be unfavourably prejudiced as a result of the divorce being granted.

The Canadian Bar Association is of the opinion that the court ought to have the power to refuse a divorce until satisfactory financial arrangements are made for the support of both the spouse and the children.

Furthermore, if the court is only allowed to refuse a divorce in such circumstances, and not withhold or postpone the granting of the divorce until such time as it is satisfied with the arrangements, this would unnecessarily force parties to recommence divorce proceedings. We believe the court should also have the power to withhold or postpone the granting of the divorce until such time as steps have been taken to overcome the prejudice.

Section 11 (1) (a) should be amended to provide that a divorce may be refused or withheld until satisfactory arrangements are made for the reasonable support of the spouse and children.

EFFECTIVE DATE OF DIVORCE (Section 12)

The new act provides that a divorce will take effect thirty days after the day on which the judgment granting the divorce is rendered. Thus the bill not only eliminates the present Decree Absolute, but also considerably shortens the existing time period before which a divorce takes effect.

The Canadian Bar Association agrees with these changes but we believe there must be some document which makes it clear the divorce is final. We ask how will the various bureaucracies cope with the abolition of the Decree Absolute? It would seem that it would become impossible to determine from the judgment when it takes effect. The marriage licencing offices, for example, may have to expand their application forms to require the applicant to depose to the finality of the divorce, or mechanisms will have to be put in place to obtain confirmation from a court that a divorce has become final.

The Canadian Bar Association feels that there must be provision for some final document, so that there is certainty which will follow the proceedings and remarrying spouses can rely upon their new marriage as being valid.

The Act should provide for some mechanism or document which evidences that a divorce is final.

Under Section 13(2) of the existing Divorce Act, the court has the power to shorten the time between the Decree Nisi and the Absolute, or to make the decree absolute at the same time as granting the Nisi, if it is of the opinion that "by reason of special circumstances it would be in the public interest for the decree to be made absolute" at that time.

The new act contains substantially the same provision and the specific words above underlined. There is no reason to perpetuate the premise that "the public interest" must be served. It is unduly restrictive and can often be a hardship on spouses who require the divorce to be made final at an earlier time.

Subsection 12(2) (a) should be redrafted as follows:

"a) The court is of the opinion that by reason of special circumstances the divorce should take effect earlier than thirty days after the day on which the judgment is rendered, and"

COROLLARY RELIEF: SUPPORT (Section 15)

The new act permits the court to make an order requiring a spouse "to secure or pay, or to secure and pay" periodic sums and/or a lump sum for the support of the other spouse and children. However, Subsection 15(3) with respect to interim support orders allows the court to make an interim order only requiring the spouse "to pay", not to secure and/or

pay, support. There is no reason why the court should not have the power to order security on interim support orders.

Subsection 15(3) should be redrafted to allow the court to order security on interim support orders.

Subsection 15(5) prevents the court from taking into consideration in making a support order "any misconduct of a spouse in relation to the marriage". While the Canadian Bar Association agrees that the conduct of one party or the other ought not to be used unduly or harshly against that person the conduct of one party often financially affects the other in a prejudicial manner. While the apparent objective of the section is to avoid awards based on conduct leading to the marital breakdown, it would also appear to prohibit, for example, evidence of the husband's financial waste, or of a refusal to abide by court orders, or of physical or mental misconduct that has inhibited the other spouse's ability to work and earn income.

While such considerations should not be the sole basis on which an award is made, it is generally felt that it ought at least to be given some consideration, although only where relevant to the entitlement or quantum of support.

The Act should be redrafted to provide that evidence of conduct can be considered but should only be received when relevant to the entitlement or quantum of support.

Subsection 15(5) also contains a slight drafting problem in that the words "of any child" in the seventh line may be understood to relate to the word "functions" in the fifth and sixth line, whereas the intention must be that the words "of any child" relate to the words "condition, means, needs, and other circumstances..." in the third line. The former interpretation is not logical nor consistent with the French version.

Subsection 15(5) should be redrafted to ensure that the words "of any child" refer to the words "condition, means, needs and other circumstances ...".

Subsection 15(6) sets out a list of "Objectives" with respect to orders of spousal support. The Canadian Bar Association believes that the objectives should not be codified. In recent years, the provinces have enacted new family legislation containing a variety of statements vis-a-vis "objectives" and "factors" in determining proper entitlement or quantum of support. It would be impossible to devise a list which would both incorporate and be consistent with all the provincial criteria. By including such a "shopping list" in the federal divorce act, there will be conflict with the existing criteria in each province and this in itself will generate unproductive litigation. Considerable jurisprudence has developed on the interpretation of the current Sections 10 and 11 which provides reasonable guidelines and provides

reasonable certainty to litigants and their advisors. The criteria in the existing act which are well understood should be retained.

Subsection 15(6) should be deleted. The act should be redrafted to direct the court, in making an order of support, to take into account "the condition, means and other circumstances" of the parties.

However, if despite our comments above, the new act is to contain the "objectives" set out in Subsection 15(6) then it is our recommendation that the new act should give priority to the obligation of each spouse to provide support for himself or herself to the extent he or she is capable of doing so.

Alternatively, if the "objectives" in Subsection 15(6) are retained, the following additional "objectives" should be added to the section before the other four "objectives":
"Each spouse has an obligation to provide support for himself or herself to the extent he or she is capable of doing so."

Subsection 15 should also provide that the court has jurisdiction to order that any support order be binding on the estate of the payor.

Subsection 15 should be redrafted to enable the court to make a support order binding on the estate of the payor.

COROLLARY RELIEF: CUSTODY (Section 16)

Subsection 16(3) provides that a "court may make an order under this section granting custody of any or all children of the marriage to any one or more persons." We believe the underlined words must be deleted as there is no constitutional basis for Parliament to enact legislation providing for the granting of custody to any one other than spouses. It should be borne in mind that (a) provincial legislation provides for applications for guardianship by persons other than spouses, (b) there is some provincial legislation providing for applications for access by other persons, and (c) the superior courts have parens patriae jurisdiction. It would be helpful to include a statement in the new act that the courts' parens patriae powers are not restricted by it.

Subsection 16(3) should be redrafted as follows:

"The court may make an order under this section granting custody of any or all children of the marriage to either one or both spouses."

The following provision should be added:

"Nothing in this Act restricts the parens patriae jurisdiction of the court."

Subsection 16(5) provides that, in making a custody order, the "court shall take into consideration only the best interests of the child of the marriage as determined by reference to the condition, means, needs, and other circumstances of the child". It is our view that the Act should clearly state that the "best interests of the child" are the only criterion. Furthermore, the language of this section inappropriately refers to the "means" of the child.

Subsection 16(5) should be redrafted to delete all the words after "best interests of the child", so that the section would read:

"16(5) In making an order under this section, the court shall take into consideration only the best interests of the child".

Subsection 16(6) directs the court to "give effect to the principle that a child of the marriage should have as much contact with each spouse as is appropriate in the circumstances." The Canadian Bar Association feels that the phrase "as is appropriate in the circumstances" suggests an undesirable divergence from the fundamental principle of the best interests of the child.

Subsection 16(6) should be redrafted to read as follows:

"In making an order under this section, the court shall give effect to the principle that a child of the marriage should

have as much contact with each spouse as is consistent with the best interests of the child."

VARIATION ORDERS (Section 17)

Section 17(2) states that "a court may include in a variation order any provision that under this act could have been included in the order in respect of which the variation order is sought." The wording of this section is unclear. It could be understood to mean that where, for example, a court has granted a divorce but dismissed an application for support at the same hearing, the applicant former spouse could return and ask for, and be granted, the same relief at a later date, under this section, rather than Section 4 (Corollary Relief Proceedings).

Alternatively, it could be interpreted to mean that, using the same example, the former spouse could not return at a later date and obtain a variation order providing support because no support order was granted in the first hearing and the court can only grant a variation of a support order if there was a support order made in the first instance. Presumably, the applicant could then not utilize Section 4 to obtain a support order because such an application would be res judicata in light of the original dismissal. We think the latter result was intended, but we are of the opinion that the section is sufficiently open to misinterpretation to generate much unproductive litigation.

From a substantive point of view, we are also concerned that the proposed Act does not clearly provide for mechanisms to achieve some finality as it relates to spousal support. This is desirable not only to avoid multiplicity of proceedings but also to assure some certainty for parties after divorce in planning for their future.

Subsection 17(8), for example, titled in the marginal notes as "Limitation", states that "where a support order provides for support for a definite period or until the happening of a specified event, a Court may not, on an application made after the expiration of that period or the happening of that event, make a variation order for the purpose of resuming that support unless the court is satisfied that a) a variation order is necessary to relieve economic hardship arising from a material change described in Subsection 3 that is related to the marriage; and b) the change in circumstances, had they existed at the time of the making of the support order or the last variation order made in respect of that order, as the case may be, would likely have resulted in a different order."

Obviously, the section implies that the court may vary a time-limited order so long as the application is made before the time has expired or the specified event has occurred. Moreover, even if the application is made after the event, the court has an apparently wide discretion (see subsection 17(8) (a) and (b)) to still vary the order. The Canadian Bar Association believes the Act should be redrafted to prevent the variation of lump sum orders and time limited orders.

Neither lump sum orders nor final time limited orders should be subject to variation.

The Canadian Bar Association believes the Act should contain a specific provision enabling parties to obtain a reliably final order in any of the three kinds of proceedings contemplated by the Act.

The Act should contain a provision that "in any proceeding involving spousal support, including a divorce proceeding, a variation proceeding, or a corollary relief proceeding, a court may, in addition to any other order, on application by either one or both spouses, order that either one or both spouses be prohibited from bringing any proceedings for spousal support."

However, if it is decided not to change the Act as we have thus suggested, the proposed Subsection 17(8) "Limitation" provision should nevertheless be somewhat reworded to remove some inherent unfairness or ambiguity. It says the court may not vary a time limited order on an application made after the expiration of the period or the event. Does this mean that an application brought in time, but not heard in time, must fail?

If lump sum orders and final time limited orders are to be subject to variation, then the proposed Subsection 17(8) should be amended to make it clear that while an application for variation must be brought before the expiration of the fixed term, the application itself need not have been heard before the expiration of the fixed term.

With the same policy objectives in mind, that is finality and the avoidance of multiplicity of proceedings, we feel the proposed variation section allows too wide a discretion to the court. Subsection 17(3) states only that the court "shall take into consideration any material change" in circumstances. The Canadian Bar Association believes that a material change in circumstances should be a clear condition precedent to the court's jurisdiction to vary an order.

Subsection 17(1) and (3) should be redrafted as follows:

"Where there is any material change in the condition, means, needs and other circumstances of either former spouse or any child of the marriage for whom support is or was sought occurring since the making of the support order or the last variation order made in respect of that order, as the case may be, a court of competent jurisdiction may, on application by a former spouse, make an order varying, rescinding or suspending, prospectively or retroactively, a support order or a custody order or any provision thereof."

With respect to Subsection 17(4) regarding "factors for custody order" we have the same comments as made above with respect to Subsection 16(5). The "best interests of the child" should be the only criterion, and the reference to the "means" of the child is inappropriate.

Subsection 17(4) should be redrafted to delete all the words after "best interests of the child", so that the section would read:

"In making a variation order in respect of the custody order, the court shall take into consideration only the best interests of the child."

Similarly, with respect to Subsection 17(5) which sets out "objectives" for varying a spousal support order, we are opposed to the detailing of any such objectives for the same reasons we are opposed to the "objectives" in Subsection 15(6). Again, the wording of the existing Act should be retained.

The objectives codified in Subsection 17(5) should be deleted. The Act should be redrafted to direct the court in making a variation of a spousal support order to take into account any change in the condition, means or other circumstances of either of them.

PROVISIONAL SUPPORT ORDERS (Sections 18 and 19)

The Canadian Bar Association is strongly of the view that the proposed system for the making of provisional support orders as set out in Sections 18 and 19 of the Act should be completely discarded.

Our experience with the existing system of provisional orders under the Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act convinces us that any system founded on such a concept, whatever the procedural detail, is wrought with red tape, nightmarish delays and unjustifiable evidentiary weaknesses in the hearing process. The main losers in this scheme are undoubtedly the recipient spouses. Given that one of the principal objectives of the new legislation is to strengthen a recipient spouse's ability to collect support, it is almost inconceivable that this system should be adopted in the reformed divorce act.

Sections 18, 19 and all references to them throughout the Act should be deleted.

APPEALS (Section 21)

To ensure uniformity and compliance with the equality sections of the Charter of Rights and Freedoms, appeals from final orders should be heard by the final court of appeal in each province. It is

inappropriate, potentially unfair and confusing, to compel parties to appeal to an intermediate appellate court based on the amount of support provided for in a divorce order.

The Act should provide that appeals from final orders are heard by the final court of appeal in each province.

PART IIBILL C-48THE FAMILY ORDERS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACTPART I RELEASE OF INFORMATION (Sections 2 to 22)

The Canadian Bar Association agrees in principle that the new legislation is in and of itself a good thing. We feel the potential abuse and invasion of privacy is far offset by the greater good of having support and custody orders enforced in a reasonable and timely way. We believe strongly that access to all federal information banks should be provided for the purpose of enforcing family support and custody orders because we feel the public interest over-rides rights of privacy.

The Canadian Bar Association does, however, have two specific objections to the proposed Act.

Firstly, we do not agree with the provisions of the bill which require applicants to first apply to provincial information banks as a prerequisite to applying to federal information banks. We can see no justifiable reason for this requirement. Administrative or bureaucratic convenience for the federal authorities is certainly not a valid reason.

Applicants should not be required to apply to provincial government information banks prior to being permitted to

apply for release of information from the federal government information banks. Accordingly, Subsections 4(b), 8(c), 9(c), 10(c), 11(a) and 14(iv) should be deleted.

Secondly, while the bill allows individuals who are entitled to have a family order enforced, such as a recipient or custodial spouse, to apply to a court for the release of information, the needed information cannot be released directly to them. The information may only be released to a "judge of a court or any officer thereof", a provincial enforcement service, or a peace officer investigating a child abduction pursuant to Section 250.1 or 250.2 of the Criminal Code (Section 13).

This limitation severely diminishes the real effectiveness of the bill. In fact, the efficacy of the legislation depends heavily on the activities of provincial enforcement agencies, when most provinces have anything but effective enforcement agencies in place. What real assistance are the remedies in the bill to a parent in a province without an enforcement service seeking to enforce a custody order when, for valid reasons, she has declined to lay an information under the Criminal Code, or to a destitute spouse needing a support order enforced in a province without an enforcement agency?

In cases of breaches of family orders, the Act should allow the information to be released directly to the persons entitled to have a family order enforced.

**PART II GARNISHMENT OF FEDERAL MONEYS TO SATISFY SUPPORT ORDERS AND
SUPPORT PROVISIONS (Sections 23 to 61)**

The Canadian Bar Association agrees in principle with the provisions of this part. However, the federal government should not limit the moneys to be designated by regulation as "garnishable moneys" under Section 23 to the funds or sources listed on page 12 of their "Information Paper" dated May, 1985. That paper indicates that the government intends to designate at this time only the following as "garnishable moneys":

Income tax refunds, subject to provincial approval for the garnishment of the provincial portion of any refund

Interest on Canada Savings bonds, and unredeemed, matured CSB's

The Training Income Supplement

Unemployment Insurance payments

Canada Pension Plan payments, excluding Children's Benefits

Old Age Security Payments

Guaranteed Income Supplement payments

Stabilization payments under the Agriculture Stabilization Act and the Western Grain Stabilization Act.

With the exception of the Guaranteed Income Supplement payments, the Canadian Bar Association agrees that all the funds listed above should be designated as garnishable

moneys. In addition, the following moneys should also be designated now as "garnishable moneys":

Canada Manpower Training

Federal research grants

Dividends from federal crown corporations

Canada Student Grants

Lottery winnings

Indian Affairs payments

Department of Defence payments

Federal Employment Insurance.

ALL OF WHICH IS RESPECTFULLY SUBMITTED.

Re: Canadian Bar Association Submission on
Bill C-46, Bill C-47 and Bill C-48

A number of the recommendations that we made in the Canadian Bar Association Submission on the previous government's divorce bill have been adopted in the proposed legislation. A number were not. The present brief does not deal with our recommendations that were acted upon, but it does include resolutions previously approved by the Canadian Bar Association but which were apparently not accepted by the government or only partly adopted.

The proposed Act also contains a number of new problems which need attention. The brief contains therefore a number of new resolutions not previously dealt with by the Canadian Bar Association. It also contains a number of the Canadian Bar Association's previous resolutions which have been altered in form to fit the particular wording and provisions of the new act, but which are not in substance any different from our previous resolutions.

The following is a list of the new resolutions, being those that were not covered in whole or in substance in our previous brief:

Re: Bill C-47

Section I	Page 23
Section 2	Page 23
Section 3 jurisdiction	Page 24
Section 3 deemed discontinuance	Page 25
Section 6	Page 27
Section 12	Page 32
Section 15(6)	Page 34
Section 16(5)	Page 37
Section 16(6)	Page 37
Section 17	Page 41-42
Sections 18 and 19	Page 43
Section 21	Page 44

Re: Bill C-48

Page 45-46

APPENDICE "JUST-36"

PROPOSITIONS SUR LE PROJET DE LOI C-47,

LOI CONCERNANT LE DIVORCE ET

LES MESURES ACCESSOIRES :

LES SOUS-ALINEAS 8(2)b)(i) ET (ii)

ET LE PARA. 15(5),

PRESENTEES AU COMITE PERMANENT

DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

par Douglas R. Adams,

avocat

PROPOSITIONS SUR LE PROJET DE LOI C-47, LOI CONCERNANT LE DIVORCE ET LES
MESURES ACCESSOIRES : LES SOUS-ALINÉAS 8(2)b)(i) ET (ii) ET LE PARA. 15(5),
PRÉSENTÉES AU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
par Douglas R. Adams, avocat.

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. Introduction
2. La notion de faute
3. Proposition
4. Accords de séparation et attribution de la pension alimentaire
 - a) Le problème
 - b) Données historiques
 - c) Position actuelle des tribunaux
 - d) La confusion actuelle
 - e) Les solutions possibles
 - f) Prévisibilité
5. Proposition

INTRODUCTION

Les propositions qui suivent ont trait, d'une part, aux sous-alinéas 8(2)b)(i) et (ii), portant sur la faute dans le projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires et, d'autre part, au para. 15(5), qui est la disposition de fond en matière de pension alimentaire.

Les considérations concernant la notion de faute sont un résumé des objections au concept; elles impliquent que cette notion ne constitue pas un moyen d'intervention judiciaire adéquat et juste.

La demande pour une reconnaissance législative des accords de séparation, qui aujourd'hui n'en mènent pas large, est un appel au respect du processus judiciaire même. Si cette demande était agréée, la résolution des conflits se ferait de nouveau, du moins en partie, dans les cabinets d'avocat plutôt que dans les salles d'audience.

LA NOTION DE FAUTE

Nous estimons, pour les raisons suivantes, que l'inclusion des sous-alinéas 8(2)b)(i) et (ii) dans la loi, constitue une mesure rétrograde:

1. Les sous-alinéas 8(2)b) (i) et (ii) sont inutiles puisqu'une autre solution est fournie à l'alinéa 8(2)a); ce dernier comporte tous les avantages que l'on trouve dans les sous-alinéas portant sur la notion de faute mais aucun des inconvénients.
2. Mettre en litige la question de la faute augmente le coût de la procédure; elle peut facilement entraîner l'assignation de 10 témoins ou plus et prolonger le procès de deux jours.
3. Les sous-alinéas contestés n'apportent rien qui ne peut être obtenu par recours à l'alinéa 8(2)a).
4. La notion de faute accentue le caractère antagoniste de la procédure, transforme les époux en adversaires et aggrave le conflit et les tensions.
5. L'adultère est souvent utilisé dans la pratique comme un instrument de vengeance, une "matraque matrimoniale". Prenons par exemple le cas d'un membre du clergé séparé depuis quatre ans. Sa femme peut, aux termes de la présente Loi, demander le divorce en invoquant le motif de trois ans de séparation. Dans le cas qui nous concerne, cependant, le mari a commencé à fréquenter une autre femme après trois ans de séparation et sa femme a donc présenté une requête en divorce en invoquant comme motif des allégations d'adultère. Si elle a gain de cause, le mari perd non seulement son emploi mais aussi sa profession.

6. Dans la mesure où l'un des buts manifestes de la Loi est d'agir dans le meilleur intérêt des enfants, l'imputation publique de l'échec d'un mariage à l'un ou l'autre parent semble aller contre l'intention de la Loi en causant un tort à la relation parent-enfant.
7. Les alinéas contestés sont fondés sur la prémisse, essentiellement fausse, que l'échec marital se prête à une analyse en noir et blanc, une partie étant coupable et l'autre innocente.
8. Si l'intention de la Loi est d'assurer le maximum de justice aux deux époux et de minimiser leur humiliation et leur détresse, l'analyse et l'imputation de la faute vont à l'encontre de cette intention et empêchent sa réalisation. On peut objecter que l'adultère mérite d'être sanctionné par l'humiliation et la détresse, que la partie "coupable" doit souffrir comme a souffert la partie "innocente"; n'est-ce pas là une conséquence juste ? Si l'humiliation et la détresse sont les buts visés, ce seront les seuls buts atteints; ce ne sont pas, à notre humble avis, des buts fort louables.
9. On peut avancer que l'adultère et la cruauté ne sont que des symptômes d'une union déjà caduque et ne sont pas d'eux-mêmes une cause primordiale de l'échec d'un mariage.
10. L'amour devenu haine et amertume appartient au domaine de l'art, de la littérature et de la religion, qui peuvent l'intégrer de façon constructive. L'enquête judiciaire n'a pas l'envergure voulue pour ce faire.

11. La différence entre cette Loi et l'histoire millénaire, comme l'a dit M. Crosbie devant le Comité, c'est que cette Loi offre une meilleure solution, une meilleure façon de faire les choses, grâce à l'alinéa 8(2)a).

PROPOSITION

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, il est respectueusement proposé que les sous-alinéas 8(2)b)(i) et (ii) soient rayés du projet de loi C-47.

LES ACCORDS DE SÉPARATION ET L'ATTRIBUTION DE LA PENSION ALIMENTAIRE

Nous suggérons respectueusement que soit étudiée la possibilité d'inclure dans le para. 15(5) la question des accords de séparation, parce qu'il s'agit là d'une question digne de considération à laquelle on devrait reconnaître un poids prépondérant.

LE PROBLÈME

Il est évidemment fort souhaitable, quand les circonstances le permettent, que les époux règlent entre eux leurs différends et que le recours aux tribunaux n'ait lieu que dans les cas les plus difficiles. Mais on peut objecter que de tels contrats interviennent très souvent entre gens à qui ni la loi ni même l'idée d'arrangements à caractère obligatoire ne sont familières. On ne peut attendre des époux qu'ils soient presciens, ni même prudents, étant donné le traumatisme de la séparation. De plus, la réponse pendant au moins les cent dernières années avant la mise en vigueur de la présente Loi a été de dire que la question de la pension alimentaire est décidément trop complexe, qu'elle met en jeu vraiment trop de facteurs et qu'il vaut donc mieux donner au juge discrétion absolue de faire ce qu'il pense être juste. La présente loi requiert seulement que l'ordonnance soit "convenable et juste". Le projet de loi C-47 se conforme à ce principe et donne, effectivement, discrétion absolue au juge. Le problème surgit donc lorsqu'il y a conflit entre le droit des contrats et l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge.

Nous soumettons respectueusement l'opinion que le droit est à l'heure actuelle dans un état chaotique, ce qui entraîne malheureusement une augmentation significative du nombre des litiges.

DONNÉES HISTORIQUES

Il est paradoxal qu'à l'origine l'adultère était la seule circonstance ayant assez de poids pour faire échec la suprématie du droit des contrats.

En 1882, dans l'affaire Gandy v. Gandy (1882 7 P. 168), la Cour d'appel de l'Angleterre a conclu, renversant ainsi la décision du tribunal de première instance, qu'un accord n'était pas révoqué du fait que l'une des parties ait subséquemment commis l'adultère, parce que l'adultère subséquent n'était pas une inconduite de nature à empêcher une partie de se fonder sur le contrat. En 1929, la Chambre des lords eut à débattre le problème et elle conclut, inversement, que l'adultère postérieur à l'accord de séparation altérerait tellement les circonstances que dans sa recherche d'une ordonnance de pension alimentaire juste et convenable la Cour pouvait faire abstraction complète de l'accord. Il s'agissait de l'affaire Hyman v. Hyman (1929 AC 601).

En 1955, la Cour d'appel de l'Ontario, dans Smith v. Smith (1955 O.R. 695) a refusé de suivre la règle formulée par la Chambre des lords dans l'affaire Hyman pour affirmer le principe de la stabilité contractuelle telle qu'exprimée dans Gandy. Cette fois encore la question portait sur un adultère postérieur à l'accord de séparation.

POSITION ACTUELLE DES TRIBUNAUX

La règle affirmée par l'arrêt Smith a été maintenue pendant un certain temps, mais avec la vague de litiges des années 70, la notion de contrat est devenue moins sacro-sainte. Cela ne veut pas dire que l'on préconisait maintenant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sans égard à l'accord qui avait pu intervenir entre les parties; mais simplement que la situation était devenue confuse.

Le juge O'Sullivan de la Cour d'appel du Manitoba a été vraiment le dernier à s'en prendre à l'arrêt Hyman v. Hyman dans l'opinion dissidente très étoffée qu'il a rendue dans l'affaire Neuman v. Neuman (1980) 19 RFL (2^e) 122).

Le juge Kearns de la Cour d'appel de l'Alberta, dans l'affaire Jull v. Jull (42 RFL (2^e) 113) s'afflige du fait qu'"aucun critère prévisible d'intervention ne peut être tiré des autorités, ce qui a entraîné des critiques et créé une demande pour une réforme législative". Plus loin: "J'aurais tendance à convenir que les critères d'intervention offrent trop peu de garantie aux arrangements contractuels et doivent plutôt avoir tendance à décourager le règlement du litige...".

LA CONFUSION ACTUELLE

Les protections traditionnelles contre l'influence indue, la fraude, la contrainte ou la fausse représentation ne constituent pas un problème en soi; ce sont là des mécanismes judiciaires qui fonctionnent bien et qui ont

fait leurs preuves. Le problème vient du fait qu'il y a deux tendances dominantes en conflit et non pas une. Chaque tendance a ses fervents. Comme l'a dit le juge Kearns, "Les tribunaux accordent parfois leur préférence à l'approche "équitable", parfois à l'approche "libertaire"." Mme le juge Wilson, dans un article paru dans Family Law: Dimensions of Justice, fait allusion à la page 38 aux "approches très disparates" des tribunaux relativement à ces accords.

À la Cour d'appel de l'Ontario, deux éminents juges sont très divisés sur la question. Le juge Blair est prédisposé à l'emploi du pouvoir discrétionnaire et a tendance à imposer ce qu'il estime être juste pour les deux parties. Le juge Zuber appuie plutôt le principe de la stabilité contractuelle et s'efforce de maintenir tout accord que les deux parties ont jugé bon de conclure.

Les tribunaux sont ambivalents quand il s'agit de décider si les questions de l'uberimae fides (ou l'obligation de divulguer), l'insuffisance de contrepartie, le changement de circonstances, le caractère déraisonnable ou l'état d'esprit de l'une des parties au moment de la conclusion de l'accord constituent des moyens appropriés d'intervention judiciaire.

La doctrine de l'uberimae fides provient du statut spécial de la relation maritale et pose le principe qu'un mari a le devoir de dévoiler ses avoirs. Certains arrêts tels Dundson v. Dundson, (1978) 5 RFL (2^e) 89, Lamer v. Lamer (1978) 6 RFL (2^e) 282 et Couzens v. Couzens (1982) 24 RFL (2^e) 243

ont jugé que le contrat pouvait être annulé si le conjoint avait manqué à ce devoir. Mais dans l'affaire Farquar v. Farquar (1984) 1 DLR (4e) 244, le juge Zuber remet cette approche en question étant donné que les époux traitaient à distance et que chacun avait eu l'occasion de retenir les services d'un avocat. Par conséquent, le conjoint a le devoir de demander la divulgation et le juge fait allusion à la procédure à suivre pour l'obtenir. Nous soumettons respectueusement l'opinion qu'en agissant ainsi, le juge Zuber a donné à l'uberimae fides un caractère pseudo-juridique.

Dans McVeetors v. McVeetors (31 RFL (2e) 218), le juge Blair est revenu à la notion d'uberimae fides en basant en partie sa décision sur le défaut de divulgation de la part du mari, malgré le fait que l'épouse n'avait pas fait de demande de divulgation et déclarait dans l'accord qu'elle était satisfaite de la divulgation faite.

Il y a conflit dans la jurisprudence sur la question de changement de circonstances. Un changement justifie-t-il qu'un accord soit écarté dans n'importe quelle circonstance ? Et si oui, de quel ordre doit être ce changement ? Le juge Blair, dans Webb v. Webb (39 RFL (2e) 1134) avance que seul un changement matériel est nécessaire. Le juge Zuber, dans Joyce v. Joyce (1985 47 O.R. (2e) 609) soutient que malgré le fait que le mari soit millionnaire et propriétaire d'un avion, d'une Jaguar, d'une Mercedes et d'une Rolls Royce, la faillite de son épouse ne constitue pas un changement catastrophique de circonstances suffisant pour que l'accord soit annulé.

Dans McVeetors, le juge Blair a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'établir le changement de circonstances.

Il y a confusion en ce qui a trait à la nature et l'envergure du caractère déraisonnable d'un accord, et à savoir s'il s'agit là d'un mécanisme judiciaire possible. Dans le procès McVeetors, le juge de première instance a déclaré que l'accord n'était certainement pas déraisonnable. Au sujet de la même affaire en Cour d'appel, le juge Blair a déclaré que l'accord était effectivement déraisonnable, ce qui démontre bien la fluidité du concept.

LES SOLUTIONS POSSIBLES

Les solutions législatives possibles vont des deux extrêmes à une quelconque solution hybride entre les deux. D'un côté, on pourrait donner au droit des contrats la position privilégiée et donner aux parties l'occasion de régler leurs affaires eux-mêmes. De l'autre côté, le droit des contrats pourrait être considéré comme négligeable face au pouvoir discrétionnaire du tribunal; la solution médiane serait d'attribuer des poids variables à ces deux facteurs et d'adopter diverses stratégies pour en traiter.

Il ne semble pas exister de solution judiciaire à l'heure actuelle, ce qui signifie que la responsabilité d'en trouver une retombe carrément sur le présent Comité.

PRÉVISIBILITÉ

Les défenseurs de la notion de stabilité contractuelle et de la prévisibilité qui s'opposent à un pouvoir discrétionnaire absolu pour les juges ont eu l'occasion d'exprimer leur point de vue, dans diverses circonstances. En voici quelques exemples:

Dans Carter v. Minister of Health (1951) All E.R. 904), le juge Devlin dit "Dans l'administration de la justice, il y a toujours un choix à faire entre l'application d'une règle fixe qui vise à être juste de façon générale et à assurer un traitement uniforme, et l'évaluation de chaque cas au mérite, ce qui laisse le résultat finalement à la fantaisie du juge." Dans son livre The Quest for Justice, le professeur Harold Potters livre l'essentiel de sa pensée à la page 48 lorsqu'il écrit "... la justice selon le droit exige que les règles soient aussi certaines qu'il est humainement possible de les formuler."

De même, le professeur MacCormick dans Legal Reasoning and Legal Theory exprime un point de vue semblable à la page 242 quand il dit qu'un juge "assume la responsabilité de résoudre les litiges devant lui en conformité avec le droit - non pas d'arbitrer seulement selon l'équité d'un cas individuel (et qui sait ce que cela peut vouloir dire) ni de concilier ou de fournir des compromis. Il doit rendre justice pour tous et il est revêtu de l'autorité nécessaire pour conduire la procédure et l'amener à une conclusion définitive, en rendant des décisions ou ordonnances à caractère obligatoire.

Le devoir de juger selon la loi serait vide de sens si la loi n'était pas identifiable."

Si on conçoit le contrat, comme le fait le professeur Freund, comme un paradigme de la justice, basé sur l'idée unificatrice de la satisfaction d'attentes raisonnables, le fait de soumettre un accord à la discrétion d'un juge en particulier dont les vues et la discrétion diffèrent certainement de celles des autres juges, porte atteinte à ces attentes. (V. Social Justice and the Law, p. 93.

Nous soumettons respectueusement l'opinion que si un juge de première instance a un vaste pouvoir discrétionnaire, prévoir quelle sera sa décision, dans les mots du juge Aldisert dans un procès mettant en cause la notion d'application régulière de la Loi aux États-Unis est "comme vouloir interpréter le discours de la Pythie de Delphes après qu'elle a mâché ses feuilles de laurier". (Romeo v. Youngberg, 644 F (2^e) 147 à 182).

PROPOSITION

Pour les raisons qui précèdent, nous proposons respectueusement que le para. 15(5) soit modifié pour inclure tout accord de séparation entre les conjoints, et pour accorder un poids prépondérant à cet accord.

APPENDICE "JUST-37"

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

MÉMOIRE

SUR

LE PROJET DE LOI C-46, LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE DIVORCELE PROJET DE LOI C-47, LOI CONCERNANT LE DIVORCE ET LESMESURES ACCESSOIRESLE PROJET DE LOI C-48, LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DESORDONNANCES FAMILIALES

Présenté à la Chambre des communes

Comité permanent de la Justice

et des Affaires juridiques

Le 25 juin 1985

MÉMOIRE DE L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIENSURLE PROJET DE LOI C-46, LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE DIVORCELE PROJET DE LOI C-47, LOI CONCERNANT LE DIVORCE ET LESMESURES ACCESSOIRESLE PROJET DE LOI C-48, LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DESORDONNANCES FAMILIALES

PRÉSENTÉ PAR: Jim M. STOFFMAN Walsh, Micay et Compagnie
 Président national 700-211 Avenue Portage
 Section du droit de Winnipeg (Manitoba)
 la famille R3B 2A2
 Association du
 Barreau Canadien

Le présent document est en grande partie le résultat des efforts du président et des membres de chaque sous-section du droit de la famille. Nous exprimons ici nos remerciements aux personnes suivantes pour leur enthousiasme, leur effort et leur aide lors de la préparation de ce document:

FRAN KITELY
Vice-président national
Section du droit de
la famille
Association du Barreau
Canadien
Symes, Kitely et McIntyre
Toronto (Ontario)

DAVID C. DAY
Secrétaire national
Section du droit de
la famille
Association du Barreau
Canadien
Saint-Jean (Terre-Neuve)

JOY M. COOPER
Vice-président provincial
Section du droit de la famille
Association du Barreau Canadien
Walsh, Micay et Compagnie
Winnipeg (Manitoba)

MEMBRE DU COMITÉ

POSTE OU REPRÉSENTANT DE SOUS-SECTION

JIM M. STOFFMAN	Président national, section du droit de la famille
FRAN KITELEY	Vice-Président, section du droit de la famille
DAVID C. DAY, C.R.	Secrétaire national, section du droit de la famille et président du droit de la famille pour Terre-Neuve
PENELOPE GAWN	Territoire du Yukon, président du droit de la famille
ROSS SENIOR	Vancouver, président du droit de la famille
LOUISE ARES ET COLLEEN KENNY	Alberta, présidents du droit de la famille
JOHN NELSON	Saskatchewan, président du droit de la famille
SAM MALAMUD ET JOY COOPER	Manitoba, président et vice- président du droit de la famille, respectivement
ROSS DAVIS	Ontario, président du droit de la famille
LUCE DIONNE	Quebec, président du droit de la famille
JAMES WILLIAMS	Nouvelle-Écosse, président du droit de la famille
ELIZABETH T. McLEOD	Nouveau-Brunswick, président du droit de la famille

I N D E X

	<u>Page</u>
<u>INTRODUCTION</u>	
 <u>PARTIE I - LOI SUR LE DIVORCE ET LES MESURES ACCESSOIRES</u>	
TITRE (article 1)	
DÉFINITIONS (article 2)	
COMPÉTENCE DANS LE CAS D'UN DIVORCE (article 3)	
COMPÉTENCE DANS LE CAS D'UNE ACTION EN MODIFICATION (article 5)	
RENOI DE L'ACTION EN DIVORCE DANS LE CAS D'UNE DEMANDE DE GARDE (article 6)	
MOTIFS DE DIVORCE (article 8)	
DEVOIRS DE L'AVOCAT ET OBLIGATION DE LA JURIDICTION (articles 9 et 10)	
REFUS OBLIGATOIRE DE LA JURIDICTION (article 11)	
PRISE D'EFFET DU DIVORCE (article 12)	
MESURES ACCESSOIRES: ORDONNANCE ALIMENTAIRE (article 15)	
MESURES ACCESSOIRES: ORDONNANCE DE GARDE (article 16)	
ORDONNANCES MODIFICATIVES (article 17)	
ORDONNANCES ALIMENTAIRES CONDITIONNELLES (articles 18 et 19)	
APPELS (article 21)	

PARTIE II - LOI D'AIDE A L'EXECUTION DES
ORDONNANCES FAMILIALES

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS (articles 2 à 22)

SAISIE-ARRÊT DE SOMMES FÉDÉRALES POUR L'EXÉCUTION
D'ORDONNANCES ET D'ENTENTES ALIMENTAIRES
(articles 23 à 61)

INTRODUCTION

Les textes de loi proposés relatifs au divorce et aux mesures accessoires constituent un progrès considérable vers l'adoption d'une législation sur le divorce éclairée et moderne. L'Association du Barreau Canadien a examiné les trois projets de loi actuellement devant le Parlement, le projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce, le projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, et le projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales. Il nous fait plaisir de constater que ces textes incorporent plusieurs de nos recommandations antérieures, sinon toutes, concernant la réforme tellement attendue de notre droit du divorce.

Le projet concernant le divorce et les mesures accessoires est, dans l'ensemble, clair et compréhensible. Il comprend plusieurs de nos suggestions antérieures et évite plusieurs des pièges et des difficultés que nous avons identifiés dans le précédent projet de loi. La forme du texte proposé, dont on a heureusement supprimé le système de rédaction par références, devrait réduire sensiblement les procès inutiles, et rendre la nouvelle législation plus compréhensible pour le public.

Néanmoins, l'Association du Barreau Canadien croit que la nouvelle législation présente plusieurs problèmes importants qui devraient être résolus. Le présent mémoire va examiner les difficultés qu'elle croit avoir décelées dans les deux principaux textes, le projet C-47 et le projet C-48, article par article, et à la lumière des résolutions adoptées par l'Association du Barreau Canadien.

PARTIE IPROJET DE LOI C-47LOI SUR LE DIVORCE ET LES MESURES ACCESSOIRESTITRE (article 1)

Le titre abrégé de la nouvelle loi, Loi sur le divorce et les mesures accessoires, est trop long et incommode.

Le titre abrégé devrait être Loi de 1985 sur le divorce.

DÉFINITIONS (article 2)

"Enfant du mariage" est défini au paragraphe 2(1) et il l'est de nouveau au paragraphe 2(2). Cela crée de la confusion et nous ne croyons pas que cette double définition soit justifiée.

Les deux définitions de "enfant du mariage"
à l'article 2 devraient être combinées.

Le paragraphe 2(2) énonce en partie qu'un enfant à charge comprend "l'enfant des deux époux ou ex-époux pour lequel ils tiennent lieu de père et mère; et l'enfant des deux époux ou

ex-époux dont l'un est le père ou la mère et pour lequel l'autre en tient lieu". Dans la version anglaise, le mot "person" doit signifier "child", et il semble n'y avoir aucune raison de ne pas utiliser ce mot.

Les alinéas 2(2)(a) et (b) de la version anglaise devraient être reformulés en y substituant le mot "child" au mot "personne", comme suit:

- a) any child for whom they both stand in the place of parents; and
- b) any child of whom one is the parent and for whom the other stands in the place of a parent.

COMPÉTENCE DANS LE CAS D'UN DIVORCE (article 3)

Un des effets du paragraphe 3(1) est d'empêcher l'action en divorce de l'époux qui a résidé habituellement moins d'une année dans une province, mais au moins une année au Canada. Nous croyons que, lorsque ni l'un ni l'autre des époux ne peut démontrer qu'il a résidé habituellement au moins une année

dans une province, mais que l'un ou l'autre peut démontrer qu'il a résidé habituellement au Canada pendant une année, un tribunal devrait pouvoir accorder le divorce. De plus, dans ce genre de situation, les époux devraient pouvoir convenir d'un forum pour leur action en divorce. A défaut d'accord, la Cour fédérale devrait avoir compétence.

Le paragraphe 3(1) devrait être modifié pour prévoir que, lorsqu'un époux a résidé habituellement au Canada pendant une période d'une année, même si ni l'un ni l'autre des époux n'ont résidé habituellement dans une province en particulier pendant une période d'une année, alors la Cour fédérale, ou le tribunal choisi par les parties, a compétence pour instruire l'affaire et en décider.

Le paragraphe 3(2) prévoit que la deuxième action en divorce est réputée abandonnée lorsque les époux ont introduit des instances en divorce devant deux tribunaux différents à des dates différentes et que l'action engagée la première n'a pas été abandonnée dans les trente jours suivant la date d'introduction de l'instance. Malheureusement, cet article (qui n'est pas d'une nature différente du paragraphe 5(2) correspondant de la Loi sur le divorce actuelle) ne prévoit pas de mécanisme d'abandon

d'instance lorsqu'il n'est pas donné suite à la première action en divorce. Tant que la première action n'est pas abandonnée, l'autre époux ne peut engager une action.

Les provinces devraient être invitées à adopter des règles prévoyant l'abandon automatique d'une action en divorce lorsque les documents ne sont pas signifiés dans un délai uniforme imparti, ou si l'instance est autrement abandonnée.

COMPÉTENCE DANS LE CAS D'UNE ACTION EN MODIFICATION (article 5)

Le paragraphe 5(1), qui prévoit que "dans le cas d'une action en modification, a compétence pour instruire l'affaire et en décider: (a) soit le tribunal de la province où l'un des ex-époux réside habituellement à la date d'introduction de l'instance; (b) soit celui dont la compétence est reconnue par les deux ex-époux", supprime l'exigence prévue par le paragraphe 11(2) de la Loi sur le divorce actuelle selon lequel une ordonnance ne peut être modifiée que par le tribunal qui l'a rendue.

Nous sommes d'accord que le tribunal qui rend une ordonnance ne devrait pas être le seul à avoir compétence pour la modifier, mais nous sommes convaincus que cela ne devrait pouvoir se faire que dans certaines conditions. Nous croyons que les nouvelles dispositions pourraient ouvrir la porte aux abus. En particulier, le nouveau critère de compétence tendra à favoriser l'époux débiteur, et ainsi accroîtra encore les difficultés auxquelles se heurtent les époux créanciers d'obligations alimentaires.

Le paragraphe 5(1) proposé devrait être supprimé et la Loi devrait prévoir ce qui suit:

"Le tribunal d'une province a compétence pour instruire une action en modification et en décider si:

- (a) le tribunal a accordé un divorce à l'un ou l'autre des ex-époux;
- (b) les deux ex-époux reconnaissent la compétence du tribunal;

- (c) les deux ex-époux résident habituellement dans la province à la date d'introduction de l'instance;
- (d) l'un ou l'autre des ex-époux réside habituellement dans la province à la date d'introduction de l'instance, à moins que le tribunal ne décide, après examen des avantages et des inconvénients, que la province n'est pas appropriée pour l'exercice d'une telle compétence".

RENOI DE L'ACTION EN DIVORCE DANS LE CAS D'UNE DEMANDE DE GARDE (article 6)

Nous croyons que la formulation des paragraphes 6(1), (2) et (3) crée deux types de confusion. D'abord, bien que l'intention semble être le renvoi de toute l'action, on pourrait aussi interpréter les dispositions comme signifiant que seulement la partie de l'instance ayant trait à la garde peut être renvoyée. Une reformulation permettrait de clarifier cet article.

En second lieu, nous croyons que l'article serait plus clair si les mots du milieu de chaque paragraphe renvoient à l'action sujette au renvoi.

Les mots du milieu de chaque paragraphe devraient être modifiés ainsi:

Paragraphe 6(1): "... renvoyer l'action en divorce au tribunal d'une autre province".

Paragraphe 6(2): "... renvoyer l'action en mesures accessoires au tribunal d'une autre province".

Paragraphe 6(3): "... renvoyer l'action en modification au tribunal d'une autre province".

MOTIFS DE DIVORCE (article 8)

La nouvelle loi prévoit que le seul motif de divorce sera l'échec du mariage, mais qu'il y aura échec du mariage s'il y a eu séparation des époux pendant au moins un an, adultère ou cruauté physique ou mentale.

L'Association du Barreau Canadien est d'accord avec les nouvelles dispositions, mais croit que les époux devraient être dissuadés de prendre une action en alléguant "faute". La notion de "faute" prolonge et augmente tant les coûts émotifs que financiers du divorce.

Le paragraphe 8(2) devrait être reformulé de façon à prévoir que, même si l'échec du mariage peut être invoqué en prouvant séparation, adultère ou cruauté, l'adultère ou la cruauté ne peuvent être plaidés que si l'échec du mariage ne peut être prouvé par une séparation.

De plus, nous avons quelques problèmes concernant l'alinéa 8(3) (a) qui prévoit que "les époux sont réputés avoir vécu séparément pendant toute période de vie séparée au cours de laquelle l'un d'eux avait effectivement l'intention de vivre ainsi...".

La formulation de cette disposition pose quelques problèmes. Elle semble permettre à un époux d'obtenir le divorce, par exemple, dans la situation suivante. Des époux vivent séparés en vertu d'une entente selon laquelle le mari occupe un emploi

durant une certaine période en dehors de la province tandis que la femme demeure au domicile matrimonial. En vertu de la disposition proposée, il semblerait possible pour le mari de demander le divorce en alléguant après coup l'échec du mariage, même s'il n'a jamais communiqué ce fait à sa femme. Bien qu'un tel résultat soit conforme à la jurisprudence actuelle, il soulève un important problème de preuve, et il serait sans doute indiqué de ne pas faire courir la période de séparation dans les cas d'allégations après coup.

DEVOIRS DE L'AVOCAT ET OBLIGATION DE LA JURIDICTION (articles 9 et 10)

L'Association du Barreau Canadien ne s'oppose pas à la formulation proposée des articles 9 et 10. Elle croit que la médiation doit être volontaire.

REFUS OBLIGATOIRE DE LA JURIDICTION (article 11)

En vertu des alinéas 9(1) (e) et (f) de la Loi sur le divorce actuelle, le tribunal doit refuser de prononcer le jugement demandé lorsque le jugement demandé serait préjudiciable à

la conclusion d'accords raisonnables pour l'entretien des enfants du mariage, ou s'il serait trop dur ou injuste pour l'un des conjoints ou serait préjudiciable à la conclusion des accords raisonnables qui sont nécessaires dans les circonstances en vue de l'entretien de l'un des conjoints.

L'alinéa 11(1) (a) du texte proposé ne retient que le pouvoir du tribunal de refuser le divorce lorsque ce divorce serait préjudiciable à la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants à charge. Il ne donne pas au tribunal le pouvoir de refuser le divorce dans le cas où le divorce serait préjudiciable à la situation financière de l'un des conjoints.

L'Association du Barreau Canadien est d'avis que le tribunal devrait pouvoir refuser le divorce tant que des arrangements raisonnables ne sont pas conclus en vue de l'entretien des deux époux et des enfants.

De plus, le fait que le tribunal ne puisse que refuser un divorce dans un tel cas, et non suspendre ou différer le divorce tant qu'il n'est pas satisfait des arrangements, forcera inutilement les parties à engager de nouvelles instances. Nous croyons que le tribunal devrait aussi pouvoir suspendre ou différer le divorce jusqu'à ce que des mesures aient été prises pour en adoucir les inconvénients.

L'alinéa 11(1) (a) devrait être modifié de façon à prévoir qu'un divorce peut être refusé ou suspendu jusqu'à ce que des arrangements satisfaisants aient été conclus en vue de l'entretien raisonnable du conjoint et des enfants.

PRISE D'EFFET DU DIVORCE (article 12)

Le texte proposé prévoit que le divorce prend effet trente jours suivant la date où le jugement qui l'accorde est prononcé. Il ne fait donc pas qu'éliminer le jugement irrévocable prévu par la Loi actuelle, il réduit aussi considérablement la période de temps qui précède la prise d'effet du divorce.

L'Association du Barreau Canadien est d'accord avec ces changements, mais croit qu'il faut un document constatant le caractère définitif du jugement de divorce. Comment l'administration entend-elle s'accommoder de l'abolition du jugement irrévocable? Il semble qu'il sera impossible de dire, d'après le jugement, la date de sa prise d'effet. Les bureaux émetteurs de permis de mariage, par exemple, devront peut-être modifier leurs formulaires pour y prévoir l'attestation du requérant que son divorce est définitif, ou l'on devra établir des mécanismes

permettant d'obtenir d'un tribunal confirmation que le divorce est devenu définitif.

L'Association du Barreau Canadien croit que la nouvelle Loi devrait prévoir l'émission d'un document péremptoire, de sorte que la situation des ex-époux soit bien claire suite au jugement, et de sorte que des époux qui se remarient n'aient aucun doute sur la validité de leur mariage.

La Loi devrait prévoir quelque mécanisme ou document attestant le caractère définitif du divorce.

En vertu du paragraphe 13(2) de la Loi sur le divorce actuelle, le tribunal a le pouvoir de fixer un délai plus court à la suite duquel le jugement peut devenir irrévocable, ou rendre le jugement irrévocable en même temps que le jugement conditionnel, s'il est d'avis que, à cause de circonstances spéciales, il serait d'intérêt public que le jugement soit rendu irrévocable à ce moment-là.

Le projet de loi contient en substance la même disposition, et répète l'expression soulignée précédemment. Il n'existe pas de raison de perpétuer la condition de la sauvegarde de l'intérêt

public. Cette règle est indûment restrictive et peut souvent constituer un fardeau pour des époux qui requièrent un divorce définitif à une date plus rapprochée.

L'alinéa 12(2) (a) devrait être reformulé
comme suit:

"(a) à son avis, en raison de circonstances particulières, la réduction du
délai de trente jours s'impose;"

MESURES ACCESSOIRES: ORDONNANCE ALIMENTAIRE (article 15)

Le projet de loi permet au tribunal de rendre une ordonnance enjoignant à un époux "de garantir ou de verser, ou de garantir et de verser" des sommes périodiques ou une somme forfaitaire ou les deux pour les aliments de l'autre époux et des enfants. Cependant, le paragraphe 15(3) relatif aux ordonnances alimentaires provisoires permet au tribunal de rendre une ordonnance provisoire enjoignant à l'époux "de verser" seulement, non de garantir et/ou de verser, une prestation pour les aliments. On ne voit pas pourquoi le tribunal ne pourrait pas rendre une ordonnance alimentaire provisoire enjoignant à l'époux de garantir une prestation d'aliments.

Le paragraphe 15(3) devrait être reformulé pour permettre au tribunal de rendre des ordonnances alimentaires provisoires enjoignant de garantir une prestation d'aliments.

Le paragraphe 15(5) empêche le tribunal, lorsqu'il rend une ordonnance alimentaire, de tenir compte de "toute faute commise par un époux relativement au mariage". L'Association du Barreau Canadien admet que la conduite de l'un des époux ne devrait pas être utilisée contre lui, mais souvent cette conduite joue au détriment de l'autre époux financièrement. Même si l'objectif apparent de l'article est d'éviter les prestations fondées sur la conduite ayant abouti à l'échec du mariage, l'article semble aussi interdire, par exemple, la preuve de l'incurie financière du mari, ou celle d'un refus d'obtempérer aux ordonnances judiciaires, ou celle d'une inconduite physique ou mentale qui a entravé l'aptitude de l'autre époux à travailler et à gagner un revenu.

Même si ces considérations ne devraient pas être les seuls facteurs d'octroi d'une prestation, on croit en général que l'on ne devrait pas les exclure entièrement, du moins lorsqu'elles sont pertinentes au droit aux aliments ou à leur quantum.

Le projet devrait être reformulé de façon à prévoir que la preuve de l'inconduite d'un conjoint peut constituer un facteur, mais seulement lorsqu'elle est pertinente au droit aux aliments ou à leur quantum.

Le paragraphe 15(5) contient aussi un léger problème de rédaction dans la version anglaise. Les mots "of any child" à la septième ligne pourraient être interprétés comme se rapportant au mot "functions" aux cinquième et sixième lignes, alors que l'intention du rédacteur est de relier les mots "of any child" aux mots "condition, means, needs and other circumstances" à la troisième ligne. La première interprétation n'est pas logique et ne correspond pas à la version française.

Le paragraphe 15(5) de la version anglaise devrait être reformulé de façon à ce que les mots "of any child" renvoie aux mots "condition, means, needs and other circumstances...".

Le paragraphe 15(6) énonce une liste d'objectifs concernant les ordonnances rendues au profit de l'époux. L'Association du

Barreau Canadien croit que les objectifs ne devraient pas être codifiés. Au cours des dernières années, les provinces ont adopté de nouvelles lois concernant la famille. Ces lois contiennent divers énoncés d'"objectifs" et de "facteurs" à considérer lors de l'examen du droit aux aliments et du quantum de ces aliments. Il serait impossible de dresser une liste englobant tous les critères provinciaux sans la rendre incohérente. Insérer une telle "liste d'achats" dans la législation fédérale sur le divorce entraînera des conflits avec les critères existant dans chaque province. Il en résultera des litiges stériles. Il existe une abondante jurisprudence relative à l'interprétation des articles 10 et 11 actuels. Cette jurisprudence offre des directives raisonnables et une relative certitude aux justiciables et à leurs défenseurs. Les critères établis en vertu de la Loi actuelle sont compris de tous et devraient donc être retenus.

Le paragraphe 15(6) devrait être enlevé.
Le projet devrait être reformulé de façon à prévoir que le tribunal, lorsqu'il rend une ordonnance alimentaire, doit tenir compte de la situation et des ressources des parties, ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent".

Cependant, si en dépit de nos observations précédentes, la nouvelle Loi doit comporter les "objectifs" énoncés au paragraphe 15(6), alors nous recommandons qu'elle donne priorité à l'obligation de chaque époux de subvenir à ses propres besoins dans la mesure de ses capacités.

Si les "objectifs" du paragraphe 15(6) sont retenus, l'"objectif" additionnel suivant devrait être ajouté à l'article avant les quatre autres "objectifs":

"Chaque époux doit subvenir à ses propres besoins dans la mesure de ses capacités".

L'article 15 devrait aussi prévoir que le tribunal peut ordonner que toute ordonnance alimentaire lie la succession du débiteur de l'obligation alimentaire.

L'article 15 devrait être reformulé de façon à habiliter le tribunal à rendre une ordonnance alimentaire liant la succession du débiteur de l'obligation alimentaire.

MESURES ACCESSOIRES: ORDONNANCE DE GARDE (article 16)

Le paragraphe 16(3) prévoit que "l'ordonnance rendue par la juridiction conformément au présent article peut prévoir la garde par une ou plusieurs personnes des enfants à charge ou de l'un d'eux". Nous croyons que les mots soulignés doivent être enlevés puisque le Parlement n'a pas le pouvoir constitutionnel de légiférer sur l'octroi de la garde des enfants à quiconque autre qu'aux époux. Il faut se rappeler (a) que la législation provinciale prévoit la possibilité pour des personnes autres que les époux de faire des demandes de garde, (b) que certaines lois provinciales prévoient la possibilité pour d'autres personnes de faire des demandes d'accès, et (c) que les cours supérieures exercent une compétence parens patriae. Il serait utile d'inclure dans la nouvelle Loi un énoncé selon lequel les pouvoirs que les tribunaux exercent à titre de parens patriae ne sont pas restreints par elle.

Le paragraphe 16(3) devrait être reformulé
comme suit:

"L'ordonnance rendue par la juridiction
conformément au présent article peut
prévoir la garde, par l'un ou l'autre
des époux ou les deux, des enfants
à charge ou de l'un d'eux."

La disposition suivante devrait être ajoutée:

"Rien dans la présente Loi ne restreint la compétence que le tribunal exerce à titre de parens patriae".

Le paragraphe 16(5) prévoit que, en rendant une ordonnance de garde, "la juridiction ne tient compte que de l'intérêt de l'enfant à charge, défini en fonction de sa situation, de ses ressources et de ses besoins, ainsi que des autres circonstances où il se trouve". À notre avis, le projet de loi devrait énoncer clairement que "l'intérêt de l'enfant à charge" constitue le seul critère. Au surplus, le libellé de cette disposition renvoie improprement aux "ressources" de l'enfant.

Le paragraphe 16(5) devrait être reformulé en supprimant tous les mots après "l'intérêt de l'enfant à charge", de sorte que la disposition se lise: "16(5) En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction ne tient compte que de l'intérêt de l'enfant à charge".

La juridiction doit, en vertu du paragraphe 16(6), appliquer "le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec chaque époux, compte tenu des circonstances". L'Association du Barreau Canadien croit que l'expression "compte tenu des circonstances" rend possible une dérogation inappropriée au principe fondamental de l'intérêt de l'enfant.

Le paragraphe 16(6) devrait être reformulé de la façon suivante:

"En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction applique le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec chaque époux, selon ce qu'exige l'intérêt de l'enfant".

ORDONNANCES MODIFICATIVES (article 17)

Le paragraphe 17(2) prévoit que "la juridiction peut assortir une ordonnance modificative des mesures qu'aurait pu comporter, sous le régime de la présente loi, l'ordonnance dont la modification a été demandée". Le libellé de cette disposition est ambigu. Il semble vouloir dire que, par exemple,

lorsqu'un tribunal a accordé un divorce, mais rejeté une demande d'aliments lors de la même instance, l'ex-époux requérant pourrait revenir à la charge et obtenir plus tard le même redressement, en vertu de cette disposition plutôt qu'en vertu de l'article 4 (mesures accessoires).

On pourrait aussi interpréter le paragraphe 17(2) comme signifiant, pour utiliser le même exemple, que l'ex-conjoint ne pourrait à une date ultérieure revenir à la charge et obtenir une ordonnance modificative prévoyant des aliments, pour la raison qu'aucune ordonnance alimentaire n'a été rendue lors de la première instance et que le tribunal ne peut modifier une ordonnance alimentaire que si une telle ordonnance a été rendue lors de l'instance antérieure. Sans doute le requérant ne pourrait-il alors utiliser l'article 4 pour obtenir une ordonnance alimentaire puisque l'autorité de la chose jugée, c'est-à-dire le rejet initial, constituerait une fin de non-recevoir. Nous croyons que c'est cette dernière interprétation qui est la bonne, mais à notre avis, la disposition est suffisamment équivoque pour donner lieu à bien des procès stériles.

Du point de vue substantif, nous trouvons aussi que le texte proposé ne prévoit pas clairement de mécanismes permettant d'assurer l'exécution des ordonnances rendues au profit d'un

époux. De tels mécanismes sont souhaitables, non seulement pour éviter la multiplication des procédures, mais aussi pour assurer aux parties un minimum de certitude leur permettant de planifier leurs affaires après le divorce.

Le paragraphe 17(8), par exemple, intitulé dans la note marginale "Restriction", prévoit que "la juridiction ne peut modifier l'ordonnance alimentaire dont la durée de validité est déterminée ou dépend d'un évènement précis, sur demande présentée après l'échéance de son terme ou après l'arrivée de cet évènement, en vue de la reprise de la fourniture des aliments, que si elle est convaincue des faits suivants: a) l'ordonnance modificative s'impose pour remédier à une difficulté économique causée par un changement visé au paragraphe (3) et lié au mariage; b) l'existence de nouvelles circonstances, qui à l'époque du prononcé de l'ordonnance alimentaire ou de la dernière ordonnance modificative de celle-ci, aurait vraisemblablement donné lieu à une ordonnance différente".

Ce paragraphe 17(8) suppose évidemment que le tribunal peut modifier une ordonnance temporaire pour autant que la demande est faite avant l'échéance du terme ou la survenance de l'évènement. En outre, même si la demande est faite après l'évènement, le tribunal semble disposer d'un large pouvoir

d'appréciation (voir les alinéas 17(8) (a) et (b)) pour modifier l'ordonnance. L'Association du Barreau Canadien croit que le projet de loi devrait être reformulé de façon à empêcher la modification des ordonnances portant versement de sommes forfaitaires et des ordonnances à durée limitée.

Ni les ordonnances portant versement de sommes forfaitaires ni les ordonnances finales à durée limitée ne devraient pouvoir être modifiées.

L'Association du Barreau Canadien croit que le projet de loi devrait contenir une disposition particulière habilitant les parties à obtenir une ordonnance qu'ils savent définitive, dans l'un quelconque des trois types d'instance envisagés par le projet.

Le projet devrait contenir une disposition portant que "dans toute instance relative aux aliments en faveur d'un époux, y compris dans une action en divorce, une action en modification, ou une action en mesures accessoires, la juridiction peut, sur demande de l'un ou l'autre des époux

ou des deux, et outre toute autre ordonnance, rendre une ordonnance prévoyant que l'un ou l'autre des époux ou les deux ne sont pas recevables à engager une instance en vue d'obtenir des aliments".

Cependant, s'il est décidé de ne pas modifier le projet de loi comme nous le suggérons, le paragraphe 17(8) proposé intitulé "Restriction" devrait néanmoins être légèrement reformulé de façon à enlever l'injustice ou l'ambiguïté qu'il comporte. Il dit que le tribunal ne peut modifier une ordonnance à durée limitée suite à une demande faite après l'échéance de son terme ou après l'arrivée de l'évènement. Cela veut-il dire qu'une demande faite à temps, mais non instruite à temps, n'est pas recevable?

Si les ordonnances portant versement d'une somme forfaitaire et les ordonnances définitives à durée limitée doivent être sujettes à modification, alors le paragraphe 17(8) proposé devrait être modifié de façon à préciser que, même si la demande de modification doit être présentée avant

l'échéance du terme, il n'est pas nécessaire que la demande elle-même soit instruite avant l'expiration du terme.

Compte tenu des mêmes principes de base, à savoir donner un caractère définitif aux ordonnances et éviter la multiplication des procédures, nous croyons que l'article proposé sur les ordonnances modificatives donne un trop large pouvoir d'appréciation au tribunal. Le paragraphe 17(3) dit seulement que "la juridiction tient compte des changements appréciables" dans les circonstances. L'Association du Barreau Canadien croit qu'un changement appréciable dans les circonstances devrait être une condition précise, préalable à l'exercice, par le tribunal, de son pouvoir de modifier une ordonnance.

Les paragraphe 17(1) et (3) devraient être reformulés comme suit:

"Lorsque des changements appréciables surviennent dans la situation, les ressources et les besoins de l'ex-époux ou de tout enfant à charge pour qui des aliments sont ou ont été demandés, ainsi que dans les autres circonstances

où ils se trouvent, depuis le prononcé de l'ordonnance alimentaire ou la dernière ordonnance modificative de celle-ci, la juridiction compétente peut, sur demande d'un ex-époux, rendre une ordonnance qui modifie, suspend ou annule, rétroactivement ou pour l'avenir, une ordonnance alimentaire, une ordonnance de garde ou telle de leurs dispositions".

Quant au paragraphe 17(4), "facteurs considérés pour la garde", nos observations sont les mêmes que celles se rapportant au paragraphe 16(5). L'intérêt de l'enfant devrait être le seul critère, et la mention des "ressources" de l'enfant n'est pas à propos.

Le paragraphe 17(4) devrait être reformulé en enlevant tous les mots qui suivent "l'intérêt de l'enfant" de sorte que la disposition se lise ainsi:

"En rendant une ordonnance modificative de l'ordonnance de garde, la juridiction ne tient compte que de l'intérêt de l'enfant".

De la même façon, quant au paragraphe 17(5) qui énonce les "objectifs" de l'ordonnance modificative rendue au profit de l'ex-époux, nous nous opposons à l'énumération de ces objectifs pour les mêmes raisons que nous nous opposons aux "objectifs" dans le paragraphe 15(6). Encore une fois, le libellé de la Loi actuelle devrait être retenu.

Les objectifs codifiés au paragraphe 17(5) devraient être enlevés. Le projet de loi devrait être reformulé de façon à prévoir que le tribunal, lorsqu'il rend une ordonnance modifiant une ordonnance alimentaire rendue au profit d'un ex-époux, doit tenir compte de la situation et des ressources de l'une ou l'autre des parties, ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent.

ORDONNANCES ALIMENTAIRES CONDITIONNELLES (articles 18 et 19)

L'Association du Barreau Canadien soutient que le système d'ordonnances alimentaires conditionnelles prévu aux articles 18 et 19 du projet de loi devrait être complètement abandonné.

Notre expérience du système actuel des ordonnances conditionnelles en vertu de la Loi sur l'exécution réciproque des ordonnances de soutien nous convainc que tout système fondé sur cette notion, quelle que soit la procédure, est rempli de formalités, de délais invraisemblables, et, lors de l'instruction, de lacunes inacceptables au niveau de la preuve. Les principales victimes de ce système sont évidemment les époux créanciers d'obligations alimentaires. Étant donné que l'un des principaux objectifs du texte proposé est d'aider l'époux créancier à obtenir ce qui lui est dû, il est presque inconcevable que la nouvelle Loi sur le divorce conserve un tel système.

Les articles 18 et 19 et les renvois qui leur sont faits dans le projet de loi devraient être supprimés.

APPELS (article 21)

Pour des motifs d'harmonie avec les dispositions de la Charte des droits et libertés relatives au droit à l'égalité, les appels des ordonnances définitives devraient être entendus par la Cour d'appel siégeant dans chaque province. Il est mal à propos d'obliger les parties à en appeler à une cour d'appel intermédiaire selon le quantum des aliments que prévoit

le jugement de divorce. De plus, cela peut engendrer de l'injustice et de la confusion.

Le projet de loi devrait prévoir que les appels des ordonnances définitives sont instruits par la Cour d'appel siégeant dans chaque province.

PARTIE IIPROJET DE LOI C-48LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES FAMILIALESPARTIE I - COMMUNICATIONS DE RENSEIGNEMENTS (articles 2 à 22)

L'Association du Barreau Canadien reconnaît que le projet de loi comble une lacune. Elle croit que les possibilités d'abus et d'atteinte à la vie privée sont largement compensées par l'effet bienfaisant que ce texte aura sur l'exécution régulière des ordonnances alimentaires et des ordonnances de garde. Elle croit fermement que l'on devrait permettre l'accès à tous les fichiers fédéraux en vue d'exécuter ces ordonnances. À son avis, l'intérêt public l'emporte sur le droit à la vie privée.

L'Association du Barreau Canadien a cependant deux objections précises concernant le projet.

D'abord, nous ne sommes pas d'accord avec les dispositions du projet qui prévoient que le requérant doit d'abord consulter les fichiers provinciaux avant de pouvoir consulter les fichiers fédéraux. Nous croyons que cette exigence n'est pas justifiée.

La commodité administrative des autorités fédérales n'est certainement pas une raison valable.

Les requérants ne devraient pas être tenus de consulter les fichiers des gouvernements provinciaux avant de pouvoir demander communication de renseignements se trouvant dans les fichiers du gouvernement fédéral. Par conséquent, les alinéas 4(b), 8(c), 9(c), 10(c), 11(a) et 14(iv) devraient être enlevés.

Deuxièmement, bien que le projet de loi permette à la personne en faveur de qui une ordonnance familiale a été rendue, tel un époux créancier d'une obligation alimentaire ou titulaire du droit de garde, de demander au tribunal la communication de renseignements, les renseignements en question ne peuvent lui être directement communiqués. Ils ne peuvent être communiqués qu'à "un juge ou un fonctionnaire d'un tribunal", à une autorité provinciale, ou à l'agent de la paix qui enquête sur un enlèvement d'enfant au sens des articles 250.1 ou 250.2 du Code criminel (article 13).

Cette restriction diminue beaucoup l'efficacité réelle du projet de loi. En effet, l'efficacité du projet de loi dépend largement des activités des autorités provinciales, alors que la plupart des provinces ne disposent pas de ce que l'on pourrait appeler des méthodes efficaces d'exécution. De quelle utilité le projet de loi est-il pour une mère en faveur de qui une ordonnance de garde a été rendue et qui réside dans une province où elle ne peut la faire exécuter, lorsque, pour de bonnes raisons, elle n'a pas voulu déposer une plainte en vertu du Code criminel? Ou de quelle utilité le projet de loi est-il pour le conjoint indigent qui veut obtenir l'exécution d'une ordonnance alimentaire dans une province ne disposant pas d'un organisme d'exécution?

Lorsqu'il y a violation d'une ordonnance familiale, le projet de loi devrait autoriser la communication des renseignements directement aux personnes qui sont fondées à en obtenir l'exécution.

PARTIE II - SAISIE-ARRÊT DE SOMMES FÉDÉRALES POUR L'EXÉCUTION
D'ORDONNANCES ET D'ENTENTES ALIMENTAIRES (articles 23 à 61)

L'Association du Barreau Canadien est en principe d'accord avec les dispositions de cette partie. Cependant, le gouvernement fédéral ne devrait pas limiter les sommes qui seront désignées par règlement comme "sommes saisissables" en vertu de l'article 23 aux fonds ou sources énumérés à la page 12 de son "document d'information" daté du mois de mai 1985. D'après ce document, le gouvernement a l'intention de désigner pour le moment comme "sommes saisissables" seulement les sommes suivantes:

- remboursements d'impôt sur le revenu, sous réserve de l'approbation des provinces quant à la saisie de la portion provinciale du remboursement,
- intérêts sur les obligations d'épargne du Canada, et obligations d'épargne du Canada échues et non encaissées,
- supplément de revenu pour la formation,
- prestations d'assurance-chômage,

- prestations du Régime de pensions du Canada, à l'exclusion des prestations destinées aux enfants,
- prestations au titre de la sécurité de la vieillesse,
- prestations au titre du supplément de revenu garanti,

- prestations de stabilisation effectuées en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles et de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

Sauf pour les prestations au titre du supplément de revenu garanti, l'Association du Barreau Canadien admet que tous les fonds énumérés ci-haut devraient être désignés sommes saisissables. En outre, les sommes suivantes devraient aussi être désignées sommes saisissables:

- prestations de formation de la main-d'oeuvre du Canada,
- bourses de recherche fédérales,
- dividendes des sociétés d'État fédérales,

- bourses fédérales versées aux étudiants,
- gains des loteries,
- versements effectués par les Affaires
indiennes,
- versements effectués par le Ministère
de la Défense,
- prestations d'assurance-emploi fédérales.

LE TOUT ÉTANT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Sujet: Mémoire de l'Association du Barreau Canadien sur les
projets de loi C-46, C-47 et C-48

Un certain nombre des recommandations faites par l'Association du Barreau Canadien dans son mémoire relatif au précédent projet de loi sur le divorce ont été incorporées dans le nouveau projet de loi. D'autres ne l'ont pas été. Le présent mémoire ne traite pas des recommandations auxquelles il a été donné suite, mais il comprend les résolutions précédemment approuvées par l'Association qui ne semblent pas avoir été acceptées par le Gouvernement ou qui ont été acceptées en partie.

Le projet de loi comporte aussi un certain nombre de nouveaux problèmes qui méritent d'être examinés. Le mémoire contient donc plusieurs résolutions nouvellement adoptées par l'Association. Il contient aussi plusieurs des résolutions antérieures de l'Association, résolutions dont la formulation a été modifiée en fonction des aspects particuliers du nouveau texte, mais sans en affecter la substance.

Voici une liste des nouvelles résolutions, c'est-à-dire celles que notre mémoire antérieur n'a pas traitées:

Sujet: projet de loi C-47

	page
Article 1	71
Article 2	71
Article 3 Compétence	73
Article 3 Abandon présumé de l'action	75
Article 6	77
Article 12	83
Paragraphe 15(6)	86
Paragraphe 16(5)	89
Paragraphe 16(6)	90
Article 17	95 à 97
Article 18 et 19	98
Article 21	99

Sujet: projet de loi C-48 100-101



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.

Mr. Douglas R. Adams, Barrister and Solicitor, Ottawa.
Hon. Senator Anne C. Cools.

At 3:30 p.m.

From the Canadian Bar Association:

Mr. David Harley, Chairperson, Legislation and Law Reform Committee;
Mr. Jim M. Stoffman, Chairperson, National Family Law Section;
Mr. David C. Day, Q.C., Secretary, National Family Law Section;
Miss Fran Kiteley, Vice-Chairperson, National Family Law Section.

À 9 h 30

M. Douglas R. Adams, avocat, Ottawa.
Hon. Sénatrice Anne C. Cools.

À 15 h 30

De l'Association du barreau canadien:

M. David Harley, président, Comité de législation et réforme du droit;
M. Jim M. Stoffman, président, Section nationale de droit de la famille;
M. David C. Day, c.r., secrétaire, Section nationale de droit de la famille;
M^{lle} Fran Kiteley, vice-présidente, Section nationale de droit de la famille.

JUN 10 1987

